Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)
Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SNPDCA/SDH/PR

RODA DE DIÁLOGO

25 ANOS DO ECA

RELATÓRIO

Setembro de 2015
Brasília – DF

Sumário

3 Apresentação

7 Introdução

15 Balanço a partir da Roda de Diálogo 25 Anos do ECA: Avanços, Desafios e Recomendações

- 15 Mesa de Abertura
- 23 Mesa Técnica: Subsídios para o Processo de Implementação do ECA
- 31 Roda de Diálogo
- 49 Recomendações

55 Anexos

- 55 Anexo I: Programação
- 57 Anexo II: Contextualização e Perguntas que Orientaram a Roda de Diálogo
- 59 Anexo III: Relatorias do Evento (Flacso Brasil e Ipea)
- 98 Anexo IV: Material Produzido

Apresentação

Apresentação

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), principal instrumento normativo sobre os direitos da criança e do adolescente, completa 25 anos em 2015, desde sua promulgação, em 13 de julho de 1990.

O ECA se apresenta como um precursor nas normativas de direitos humanos, em um cenário mundial de compromisso com a Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) e em um processo de redemocratização do País com a Constituição Federal.

Por meio da adoção do Estatuto, o Brasil aderiu a um novo paradigma de tratamento das questões relacionadas à proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, a saber, a doutrina da proteção integral, que considera crianças e adolescentes sujeitos de direitos e garantias fundamentais, em condição peculiar de desenvolvimento e, portanto, em situação de absoluta prioridade, e anuncia a responsabilidade compartilhada entre Estado, sociedade e família, na garantia de uma infância e adolescência dignas, saudáveis e protegidas.

No marco da celebração dos 25 anos do Estatuto e em face à importância de promover um balanço dessa trajetória, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH-PR) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) realizaram a Roda de Diálogo 25 anos do ECA, a qual faz parte de um amplo leque de iniciativas do Conanda e da SDH a serem desenvolvidas até a realização das Conferências Nacionais Conjuntas de Direitos Humanos. O evento contou com a parceria da Flacso Brasil, da ANDI - Comunicação e Direitos, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Foi realizado no dia 1º de setembro de 2015, no Auditório Rômulo de Almeida, do Ministério da Integração Nacional, em Brasília (DF).

A roda de diálogo teve por objetivo reunir os principais atores responsáveis por mobilizar e escrever o Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como os envolvidos com os desafios na implementação da política atual, de modo a analisar o legado dos 25 anos do ECA, seus avanços e desafios contemporâneos, retomando o contexto histórico de sua construção.

Divulgar o ECA no ano de seu aniversário, suas conquistas e desafios é imperioso no contexto presente, não apenas para disseminá-lo e divulgá-lo, mas principalmente para fazer frente às ameaças de retrocesso em relação aos direitos historicamente consolidados das crianças e dos adolescentes que vêm sendo pautadas pelo Congresso Nacional, entre elas, a ameaça de redução da maioridade penal.

Introdução

Introdução

A Roda de Diálogo 25 Anos do ECA, realizada no dia 1º de setembro de 2015, em Brasília (DF), é parte da proposta de realizar um balanço dos 25 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), lançada em reunião do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) com a presidenta da República, Dilma Rousseff, em 2 de junho de 2015.

O evento acontece em um momento em que se celebram 25 anos da promulgação do Estatuto e da Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas, da qual o Brasil é signatário, e em que se percebe uma forte possibilidade de retrocesso em relação aos direitos de crianças e adolescentes, consolidados nos marcos normativos e regulatórios para a área da infância e a adolescência, desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988.

A Roda de Diálogo teve como objetivos, entre outros, retomar o contexto histórico dos direitos das crianças, na tentativa de traçar paralelos com a atual conjuntura política do País; fortalecer, disseminar e reforçar a importância da dimensão protetiva do Estatuto; e, ainda, realizar um balanço do ECA com vistas ao aprimoramento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

O evento teve duração de oito horas e foi composto de três mesas. A mesa de abertura fez referência aos marcos legal e situacional que possibilitaram a redação e a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente como Lei. A segunda, uma mesa técnica, consistiu na apresentação de duas pesquisas sobre o tema da Infância, Adolescência e Juventude, coordenadas pelo Unicef e pelo Ipea, que trouxeram uma série de dados reveladores do estado atual da implementação do ECA no Brasil. O evento se encerrou com uma mesa de diálogo, coordenada por jornalista especializada no tema e orientada por três perguntas encaminhadas antecipadamente aos participantes, com o intuito de organizar e qualificar as contribuições.

O presente relatório busca organizar as contribuições e os debates que ocorreram ao longo do encontro.

A canção do colégio*

Ezequiel Luiz Faria de Sena, 13 anos, membro do G38 do Conanda e integrante do Movimento Cultural Super Nova

Eu nunca vi o sol nascer quadrado
Mas eu o vejo assim seis horas por dia:
confinado entre quatro paredes concretas, maciças

À frente, eu vejo guerras,
Vejo retas abcissas,
Vejo um mapa visiográfico
E doenças mortais

Vejo orações e mais orações,
Vejo elogios e reclamações,
Vejo a verdade e vejo ilusões
Vejo liberdade, vejo condições

São três rounds, três sinais
No primeiro, nocaute
No segundo, jamais

Está tudo perfeito e seguro até
Um barulho surdo ensurdecer nossos ouvidos surdos
E desfazer a paz silenciosa feita do barulho incessante no ar

Tocam minhas costas, como a me empurrar:
Acabou a ilusão, é hora de entrar
Voltar a minha cela azul e a meus companheiros de prisão
Um carcereiro tenta me empurrar informação
E é uma tortura!
Querem me forçar
A pesquisar
A criar
A estudar

Quero produzir teatro,
Tenho que fazer trabalho
Quero compor melodia,
Mas só saio ao meio-dia
Quero de skate andar,
Tenho dever pra terminar

— Queria explodir esse lugar!

* Poesia autoral apresentada durante a Roda de Diálogo

A eugenia na atualidade*

Aíla Oliveira, 17 anos, militante do Coletivo Enegrecer, Salvador (BA)

Senhores de engenho, racismo científico
O escorrer do sangue negro é um fato contínuo
Forjamento de Estado homogeneizado
Exclusão e reconhecimento negado
Alijamento indigno

Estou à margem, mas não sou marginal
Não, todo preto não é igual
O florescer da vida
O ascender sobre a lida
O nosso povo luta contra o que é tido como normal

As jovens pretas falecem na clandestinidade
O desfecho do aborto na periferia é a mortandade
Os regimentos não condizem com a realidade

As faxinas das raças recebem seus avais
Sem problemas
Matam um, dois, três, que matemos mais

Braço armado que desarma passos
Genocídio que desestrutura laços
O açoite, pra minha gente, tem força de aço

Dandara chora ao seguir os rastros
De sangue, de gangue,
De bangue, de mangue,
De dor

Levanta, negritude!
Toma tudo que o racismo nos roubou

* Poesia autoral apresentada durante a Roda de Diálogo

Balanço a partir da Roda de Diálogo 25 Anos do ECA: Avanços, Desafios e Recomendações

Balanço: Avanços, Desafios e Recomendações

Mesa de Abertura

Participantes: Pepe Vargas - Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; Gary Stahl - Representante do Unicef no Brasil; Ivana Siqueira - Coordenadora-executiva da Flacso Brasil; Rodrigo Torres -Secretário Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente Substituto; Carlos Nicodemos - Vice-presidente do Conanda; Ezequiel Luiz Farias de Sena - Adolescente do G38 do Conanda.

O balanço político dos 25 anos do ECA realizado pelos participantes partiu do pressuposto de que o Estatuto da Criança e do Adolescente é uma das principais legislações da cidadania brasileira. Buscou-se dar visibilidade aos avanços conquistados nesse período, os quais, segundo os convidados, devem ser celebrados, apesar dos desafios identificados e das recomendações sugeridas ao se analisar o processo de implementação das políticas públicas, a partir da promulgação do Estatuto.

"O ECA vem do processo de redemocratização do País e reflete o debate que existia, nos anos 1980, na sociedade, para superar uma legislação extremamente atrasada, que não reconhecia os direitos da criança e do adolescente. A gente tem que comemorar os 25 anos do ECA e, ao mesmo tempo, tratar dos desafios e evitar regressões."

Pepe Vargas, Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Balanço: Avanços, Desafios e Recomendações

Entre os avanços, destacamos:

• A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente consolidou, no Brasil, os princípios internacionais de direitos humanos de crianças e adolescentes, em acordo com a Convenção sobre os Direitos da Criança.

• Consolidação de diferentes direitos civis voltados às crianças e aos adolescentes, como a legislação de participação social por meio dos conselhos de direitos e conferências e os direitos universais nas áreas da saúde, da educação e da assistência social.

• Após 25 anos de criação do ECA, o País apresenta importantes avanços na formulação de políticas públicas para crianças e adolescentes, com destaque na assistência social, saúde e educação. A redução expressiva da taxa de mortalidade infantil e do trabalho infantil são alguns indicadores que demonstram esse avanço e que representam grande progresso para a garantia de um dos direitos fundamentais: o direito à vida.

• Ampliação significativa do acesso e permanência na educação formal.

• A elaboração de inúmeros planos temáticos intersetoriais, como o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e documentos sobre as temáticas do trabalho infantil, sistema socioeducativo, da violência sexual, convivência familiar e comunitária, entre outros.

> *"É necessário conceber uma política nacional pelos direitos da criança e do adolescente que possa reunir todas as políticas setorizadas e integrá-las, sob a ótica dos direitos humanos."*
>
> Carlos Nicodemos, Vice-presidente do Conanda.

• Nesse mesmo sentido, o ECA inovou na projeção de uma rede de proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes e nas instâncias de controle social, como os conselhos nacional e estaduais dos direitos da criança e do adolescente — hoje são 27 conselhos estaduais e 5.956 conselhos tutelares no Brasil.

Balanço:
Avanços, Desafios e Recomendações

"O ECA criou bases sólidas para que o País avançasse na garantia de direitos à saúde, à educação e à proteção contra a violência para crianças e adolescentes brasileiros."

Gary Stahl, Representante do Unicef no Brasil.

Entre os desafios, destacamos:

• Implementação do modelo de responsabilização entre os três entes federados e das medidas socioeducativas do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), instituído pela Lei Federal n° 12.594/2012. Embora o Sinase represente um grande avanço na organização da execução das medidas socioeducativas aplicadas a adolescentes aos quais é atribuída a prática de ato infracional, é necessário fazer com que o sistema seja efetivamente implementado, evitando violações de direitos humanos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

• Enfrentamento da violência letal praticada contra adolescentes. O índice de homicídios de adolescentes é um fato grave. Os casos de homicídios de adolescentes representam o racismo estrutural presente no Brasil. Se a maioridade penal for reduzida, adolescentes terão novamente seus direitos violados. Esse é um grande desafio para todas as políticas públicas de defesa, promoção e garantia de direitos humanos.

"Pesquisa sobre a violência letal de crianças e adolescentes nos apontara dados muito preocupantes. Diminuíram as mortes naturais e aumentaram significativamente as mortes por homicídios."

Ivana Siqueira, Coordenadora-executiva da Flacso Brasil.

• Mobilização da rede da sociedade civil e do Congresso, diante da necessidade de responder à pauta negativa e regressiva que ameaça os direitos consolidados no ECA, com a proposta de redução da maioridade penal em tramitação no Congresso Nacional.

Balanço:
Avanços, Desafios e Recomendações

• A importância de reconhecer os adolescentes como sujeitos que exercem suas sexualidades, destacando a urgência em implementar políticas de educação sexual, de prevenção de doenças sexualmente transmissíveis e de gravidez indesejada. O aumento na transmissão de HIV e sífilis entre adolescentes foi também destacado como dificuldade a ser superada.

• Fortalecimento dos conselhos de direitos, buscando ampliar a participação efetiva dos movimentos de crianças e adolescentes.

• Papel da escola na formação de cidadãos. Disseminar o ensino do ECA nas escolas, para aumentar o conhecimento de crianças e adolescentes em relação aos seus direitos, principalmente negros e pobres.

• Ampliação do acesso dos grupos mais vulneráveis — os mais pobres, negros, indígenas, quilombolas, os que moram na zona rural ou na periferia das grandes cidades — ao sistema de garantia de direitos. As crianças indígenas, por exemplo, têm duas vezes mais chances de morrer antes de completar um ano de idade do que a média da população nacional.

"Temos uma lei muito avançada sobre o sistema socioeducativo, bastante recente ainda, de 2012, que precisa ser implementada para que consigamos superar as ameaças de retrocesso que estamos sofrendo, diariamente, no Congresso."

Rodrigo Torres, Secretário Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente Substituto.

Balanço: Avanços, Desafios e Recomendações

Mesa Técnica: Subsídios para o Processo de Implementação do ECA

Participantes: Mário Volpi - Coordenador do Programa Cidadania dos Adolescentes, do Unicef Brasil; Enid Rocha - Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Moderação: Cláudia Dutra - Diretora de Direitos Humanos e Cidadania do Ministério da Educação.

A mesa técnica visou ampliar o debate sobre a efetivação das conquistas trazidas pelo estado atual da implementação do ECA no Brasil e seus principais desafios, por meio da apresentação de duas pesquisas sobre o tema da infância, adolescência e juventude, coordenadas pelo Unicef e pelo Ipea.

A mesa destacou a importância de saudar os 25 anos do ECA e sua contribuição para a garantia dos princípios de proteção, promoção e garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes. Lembrou também que o reconhecimento do princípio da proteção integral permite a responsabilização do Estado, da sociedade e da família quanto à garantia dos direitos dessa população.

Alguns elementos das falas dos especialistas, especialmente aqueles que ganharam maior destaque, são registrados a seguir:

Mário Volpi, coordenador do Programa Cidadania dos Adolescentes, do Unicef Brasil, apresentou o relatório ECA 25 Anos: Avanços e Desafios, contendo dados relacionados a temas como transição demográfica, mortalidade infantil, educação e registro civil, entre outros.

> *"O homicídio de crianças e adolescentes é o que nos impede, hoje, de comemorar plenamente os 25 anos do Estatuto. A superação desse quadro implica um pacto entre o governo federal e secretários municipais e estaduais de Segurança."*
>
> Mário Volpi, Coordenador do Programa Cidadania dos Adolescentes, do Unicef Brasil.

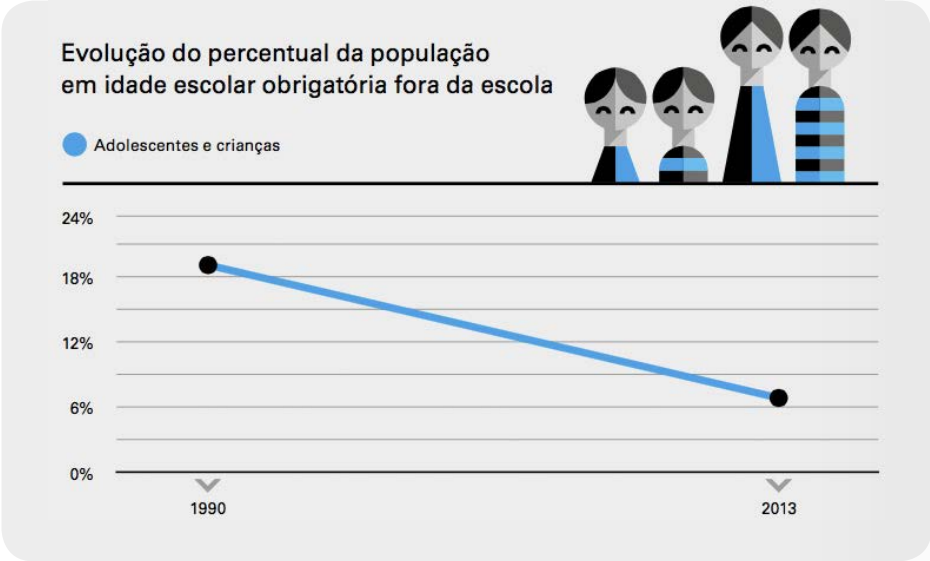
O relatório apontou avanços importantes na **saúde**, conquistados nesses 25 anos, como a diminuição consistente da mortalidade infantil, a marca de 300 milhões de doses anuais de vacina e o índice de 60% de gestantes que fizeram, no mínimo, sete consultas de pré-natal. Também houve avanço na evolução do percentual de nascidos vivos por região, mas ainda há a questão de filhos e filhas de ribeirinhas e indígenas, que não são registrados. Hoje, 95% das crianças brasileiras possuem registro civil de nascimento.

Balanço:
Avanços, Desafios e Recomendações

Outro avanço que deve ser destacado refere-se à redução da transmissão do HIV da mãe para a criança durante o parto. No entanto, houve aumento gradativo da transmissão do vírus entre adolescentes. De acordo com o Unicef, o Estado precisa enfrentar a epidemia do HIV por meio de ações preventivas de informação e conhecimento, voltadas para crianças e adolescentes nas escolas.

Em relação à **educação**, a pesquisa revelou que, de 1990 a 2013, o percentual de crianças em idade escolar obrigatória fora da escola caiu 64%, passando de 19,6% para 7%. Ainda assim, mais de três milhões de meninos e meninas, de

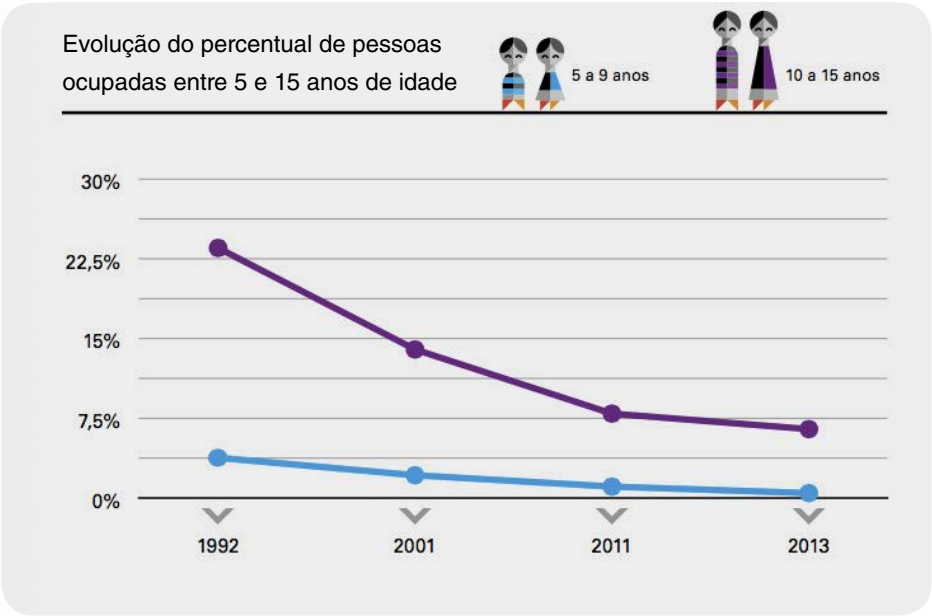
Fonte: Relatório ECA 25 ANOS: Avanços e Desafios – Unicef Brasil



4 a 17 anos, ainda estão fora da escola. Também persiste o problema da distorção idade/série: em 2014, quase oito milhões de crianças e adolescentes dos ensinos Fundamental e Médio ainda estavam com dois ou mais anos de atraso escolar.

Houve redução significativa do trabalho infantil, sobretudo na região Nordeste, o que contribuiu para a redução da desigualdade social. Em 2013, em comparação a 1992, houve um decréscimo de quatro milhões de crianças e adolescentes no trabalho infantil.

Fonte: Relatório ECA 25 ANOS: Avanços e Desafios – Unicef Brasil



Enid Rocha, técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, em sua apresentação sobre a adolescência brasileira no contexto da desigualdade social, ressaltou os desafios relacionados às medidas protetivas e socioeducativas vinculadas ao ECA, que ainda apresentam falhas em sua

Balanço: Avanços, Desafios e Recomendações

implementação. Para a especialista, é preciso se concentrar no aspecto da gestão para garantir que o ECA se transforme em um verdadeiro sistema de proteção dos direitos das crianças e adolescentes, sublinhando a importância de focar as políticas públicas na faixa etária de 15 a 17 anos.

Ela enfatizou que um dos principais avanços inaugurados pelo ECA é a mudança na concepção, organização e **gestão** das políticas de atenção à criança e ao adolescente e ressaltou a gestão como um grande desafio para a implementação das políticas públicas, especialmente no âmbito dos municípios. É preciso pensar sobre o que pode ser feito na esfera municipal para que a política seja implementada e funcione, de fato, como um sistema integrado. Como exemplo, citou a execução de **medidas socioeducativas em meio aberto** no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Os avanços da política para crianças e adolescentes introduzidos a partir da Constituição de 1988 têm as marcas do projeto democrático-participativo. Preconizam a integralidade dos direitos para todo o universo das crianças e adolescentes e propõem a elaboração de políticas amplas.

Enid lembrou que a legislação rompe com a doutrina menorista e inaugura a doutrina da proteção integral, o que representa um salto qualitativo em relação ao entendimento e atendimento de crianças e adolescentes. Isso se soma à expansão da Rede Socioassistencial e de outras iniciativas, como o Programa Bolsa Família (PBF), o Pronatec, o Projovem Urbano, o ProUni, entre outros.

> *"Garantir direitos significa atuar em três frentes: promoção dos direitos instituídos, atuação dos órgãos de defesa em resposta às violações e controle social e participação social."*
>
> Enid Rocha - Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

Ainda ressaltou o desafio da gestão na implementação de políticas públicas voltadas aos **adolescentes** ao destacar que, apesar de todos os avanços mencionados, há uma parcela de adolescentes fora da escola, que não estudam e não trabalham, ou ainda, existem aqueles que, em idade tão precoce, já necessitam conciliar trabalho, estudo e vida familiar. Essa situação mostra a necessidade de políticas que insiram esses adolescentes na rede de políticas públicas universais, propiciando oportunidades para a conclusão do ensino básico.

Balanço: Avanços, Desafios e Recomendações

A pesquisa do Ipea também revelou as diferenças nas condições de trabalho e estudo entre o total de crianças e adolescentes, mostrando que há um maior número de jovens mulheres negras fora da escola. De acordo com os dados publicados pelo Ipea, a juventude brasileira é trabalhadora, mas ocupa, majoritariamente, o trabalho informal precário, com baixos salários que não atingem o mínimo estabelecido. Este é um universo que demanda atenção das políticas públicas, bem como a participação e mobilização da sociedade. Para reverter a situação, é necessário articular medidas de promoção, defesa e controle social.

Um tema central abordado tanto pelos especialistas quanto pela moderadora da mesa, Cláudia Dutra, diretora de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania do MEC, foi a relação entre o **ECA, o Plano Nacional de Educação e a escola**. Foi consenso entre o grupo que a **escola** ainda deve se empenhar para efetivar a garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes. Para Cláudia Dutra, a **educação** enquanto direito universal envolve mais que educação de qualidade: envolve escola digna, preparada, com condições de infraestrutura e pedagógica, além de professores com formação que supere a base curricular e que vá em direção à garantia de direitos humanos. Destacou, ainda, que há, nas metas do Plano Nacional de Educação, um conjunto de estratégias que apontam para a gestão e também para a reestruturação político-pedagógica dos currículos, a fim de que elas garantam a visão interdisciplinar e conteúdos diversificados, que abordem o enfrentamento às desigualdades e às violências. Concluiu dizendo que o Plano Nacional de Educação é um instrumento importante para o enfrentamento dos desafios apresentados na conjuntura atual.

Sobre este tema, Mário Volpi, do Unicef, acrescentou que é preciso aproveitar esse momento de debate público sobre o Plano Nacional de Educação para tornar realidade o **direito à escolarização** dos 4 aos 17 anos.

Também foram abordadas as dificuldades para o **ensino do ECA nas escolas**, apesar da existência da Lei nº 11.525, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases e tornou obrigatório o ensino do ECA no currículo do Ensino Fundamental. Cláudia Dutra informou que o MEC financiou uma pesquisa entre 2010-2011, em 1.780 municípios, sobre a implantação da referida Lei. A pesquisa mostrou que os gestores sabem que o ECA existe, mas apenas 30% o conhecem integralmente.

> ***"O desconhecimento do ECA é um problema que exige ações de formação de gestores e professores. A pesquisa também revelou que são os conselhos tutelares que mais divulgam o ECA."***
>
> Claudia Dutra - Diretora de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania do MEC.

Balanço:
Avanços, Desafios e Recomendações

Roda de Diálogo

Participantes: Aíla Oliveira - Coletivo Enegrecer (BA); Benedito Rodrigues dos Santos - Professor e pesquisador da Universidade Católica de Brasília (UCB) e consultor do Unicef; Irmã Maria do Rosário Leite Cintra - Presidente do Instituto para o Desenvolvimento Integral da Criança e do Adolescente (INDICA); Vicente Faleiros - Professor titular aposentado da Universidade de Brasília (UnB) e professor titular da Universidade Católica de Brasília (UCB); Olympio de Sá Sotto Maior Neto - Procurador de Justiça do Paraná. Moderação: Suzana Varjão - ANDI - Comunicação e Direitos.

Para a roda de diálogo, foram convidados representantes dos mais diversos segmentos que estiveram diretamente envolvidos em uma intensa mobilização nacional, no final da década de 1980, que conseguiu articular, em torno da proposta do ECA, movimentos sociais, academia, juristas e políticos. Estiveram também presentes militantes e gestores envolvidos no processo de implementação da Lei.

Três perguntas orientaram a discussão, que buscou resgatar o contexto histórico da aprovação do ECA e avaliar os desafios presentes e futuros. Dessa forma, as memórias daqueles que participaram da construção e concepção da política nacional de direitos da criança e do adolescente na década de 1980 puderam ser compartilhadas, complementadas e enriquecidas.

Os participantes da roda de diálogo foram Benedito Rodrigues dos Santos, mobilizador à época pelo Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) e consultor do Unicef; Irmã Maria do Rosário Leite Cintra, mobilizadora à época e atual presidente do Instituto para o Desenvolvimento Integral da Criança e do Adolescente (INDICA); Aíla Oliveira, representante do Coletivo Enegrecer (BA); Vicente Faleiros, professor titular aposentado da UnB e professor da Universidade Católica de Brasília; e Olympio de Sá Sotto Maior Neto, procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. A moderação coube a Suzana Varjão, da organização ANDI - Comunicação e Direitos.

Neste tópico, o presente relatório organiza-se por temas e por falas, a partir das perguntas que conduziram o diálogo.

Balanço: Avanços, Desafios e Recomendações

Pergunta 1: Vinte e cinco anos depois, é possível traçar paralelos entre o contexto histórico da aprovação do ECA e a atual conjuntura política do País, na perspectiva de resgatar o passado para compreender o presente e projetar o futuro?

O contexto histórico e o significado da aprovação do ECA: avanços e retrocessos

À época da aprovação do ECA, caminhava-se para o fim da ditadura e havia muita esperança. A pauta de mudança estava no cotidiano. Também estava presente o movimento constituinte, que implicava muita perspectiva de transformação. Ainda assim, mesmo naquele contexto, não foi fácil a tramitação do projeto. Quem presidia a casa era uma deputada contrária ao projeto. O momento de hoje é um pouco o oposto. Desde a Constituição Federal, vínhamos em uma trajetória de conquistas crescentes, e o momento atual é o primeiro em que estamos correndo o risco de retroceder. Sobre o atual Congresso Nacional, é possível debater se as posições retrógradas e reacionárias se fortaleceram ou se foi o movimento social que perdeu a estratégia ao longo do caminho. A política propriamente dita deu lugar à técnica. A escolha dos gestores e conselheiros, hoje em dia, está cada vez mais técnica. É preciso repensar o movimento social e sua relação com o projeto político. Afinal, o ECA sempre foi mais um projeto político do que um marco jurídico. **(Benedito dos Santos)**

A política menorista era uma política para punir o pobre e, nesse sentido, o ECA foi uma luta de direitos para todos. Perguntava-se à época se a lei iria "pegar" e, hoje, se pode afirmar que a lei pegou porque foi trabalhada nos conselhos de direitos e nos conselhos tutelares, que são os pilares do ECA. Depois do ECA, houve um momento de desmonte do aparato repressivo voltado para as crianças e os adolescentes. Infelizmente, hoje em dia, essa visão de aprisionamento das crianças e dos adolescentes, da forma tradicional, está de volta. **(Benedito dos Santos)**

Foram sete os pontos fundamentais que garantiram a inserção dos direitos das crianças e dos adolescentes na Constituição de 1988: 1 – a mobilização dos movimentos sociais; 2 – o movimento das Diretas Já; 3 – a aprovação da Convenção Internacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes; 4 – a influência da Teologia da libertação e da Pastoral do Menor; 5 – as mobilizações locais, como o movimento dos meninos de rua em Belém (PA); 6 – a militância crítica da academia e 7 – a participação de atores governamentais. **(Vicente Faleiros)**

O dinamismo do movimento social à época

Naquele tempo, havia muito **dinamismo no interior do movimento social**, apesar das inúmeras dificuldades. Os militantes ficavam no Congresso, dentro da sala com os relatores, e, quando suas presenças foram proibidas, permaneceram nas portas, negociando nos intervalos. As grandes dificuldades de hoje, por exemplo, a questão da maioridade penal, estão relacionadas à lacuna no enfrentamento direto à Câmara e à desmobilização dos movimentos sociais. **(Irmã Maria do Rosário)**

Balanço:
Avanços, Desafios e Recomendações

"Quem está enfrentando nossos deputados e senadores? Quem vai conversar com eles? Eu lembro que ousávamos ir lá. Fazíamos o que precisava ser feito para o projeto ser aceito."

Irmã Maria do Rosário Leite Cintra, Presidente do Instituto para o Desenvolvimento Integral da Criança e do Adolescente (INDICA).

O que havia de mais significativo naquela época era a mobilização popular sob o signo da redemocratização do País. Ao contrário de agora, todos sabiam o que queriam quando iam para a rua — o reestabelecimento do Estado democrático de direito. Na constituição anterior, não havia nenhum dispositivo que garantia direitos às crianças e aos adolescentes. O ECA significou a transformação das crianças e adolescentes em sujeitos de direitos, não meros objetos de intervenção da família e da sociedade. O erro consistiu em acreditar que a lei mudaria a realidade, quando o que muda a realidade é o efetivo exercício dos direitos adquiridos, a difusão do conhecimento dos direitos. Hoje, parte da população não conhece e, devido a isso, muitas vezes é contra o ECA. **(Olympio de Sá)**

"Naquela época, o que havia de mais significativo era a mobilização popular sob o signo da redemocratização do País."

Olympio de Sá Sotto Maior, procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná.

Balanço: Avanços, Desafios e Recomendações

A implementação do ECA

Não se trabalhou com o mesmo afinco na implementação do Estatuto como na sua criação, lembrando que o ECA também previa a descentralização dos recursos para as políticas públicas dos municípios, o que não foi feito até hoje. O orçamento é uma questão central: atualmente, 47% dos recursos da União estão comprometidos com o pagamento da dívida pública — que já deveria ter sido auditada. Trata-se de 1 trilhão de reais, por ano, no pagamento de uma dívida que é ilegal e ilegítima, o que, na prática, impede uma real priorização das crianças e dos adolescentes nas políticas públicas. **(Olympio de Sá)**

O fato do ECA não ser ensinado na escola faz com que crianças e adolescentes não conheçam o Estatuto e seus direitos nele plasmados. Quando o fazem, é através do sensacionalismo midiático, que sustenta que o ECA serve para defender bandidos. Há 25 anos, os meninos de rua e os jovens negros e negras eram vistos como máquinas prontas para o crime. Hoje em dia, apesar da existência do ECA, esta ótica elitista e racista pouco se alterou. Assim, as crianças e jovens, negros e negras, ainda são vistos como criminosos. O projeto de lei de redução da maioridade penal traz esse olhar higienista. Para os adolescentes negros, ainda é como se estivessem sob a legislação do Código de Menores, pois ainda são segregados. O apartheid nunca foi superado. **(Aíla Oliveira)**

Pergunta 2: Além desse rompimento no âmbito legal, e a partir mesmo dele, que outras rupturas vocês poderiam apontar? Em outras palavras, que desafios éticos, políticos, técnicos ou de gestão das políticas os que construíram o ECA buscavam superar?

Promulgação do ECA: rupturas e desafios

O que mais se imaginava possível, na época de criação do ECA, era a ruptura com o modo centralizado e hierarquizado de se fazer política pública. A Constituição determina a participação da população no controle e deliberações de políticas públicas por meio dos conselhos, entre eles, conselhos de direitos. No entanto, ainda não se trabalha com essa regra "de ouro". Os conselhos de direitos são deliberativos, de modo que os gestores públicos não poderiam priorizar outras políticas que não as indicadas pelos conselhos de direitos, mas não é isso que se observa. Dessa forma, ainda não é aproveitado o comando institucional e legal da prioridade absoluta. A destinação dos recursos públicos também não é devidamente acompanhada. Não existe articulação entre os diversos setores das políticas públicas. Ainda há pouca articulação entre os próprios órgãos e instituições estatais. Falta uma orquestração entre governo e população, gabinete e rua/sociedade. **(Vicente Faleiros e Olympio de Sá)**

Balanço:
Avanços, Desafios e Recomendações

Havia uma ausência total de direitos para as crianças e os adolescentes até a promulgação do ECA, bem como a completa falta de participação da sociedade civil nos espaços de elaboração de políticas. À época, vivia-se um contexto de repressão contra as crianças e os adolescentes. Para organizar a participação, foram criados os conselhos de direitos e, para mediar os conflitos, os conselhos tutelares, o que representa, hoje, 120 mil pessoas trabalhando diariamente para tirar o ECA do papel, considerado pela ONU, o maior sistema de proteção e direitos de crianças e adolescentes do mundo. Até o momento, cresceu do ponto de vista da institucionalidade, mas ainda está muito longe de operar, de fato, como sistema, no sentido de ofertar uma política integral de atenção às crianças e aos adolescentes. Existe uma incompletude do próprio Estatuto. **(Benedito dos Santos)**

> ***"O desafio que tínhamos, na época de elaborar o ECA, era um outro. Não era maior nem menor, mas era um outro muito diferente. Tratava-se de fazer uma lei para os menores ou uma lei para criança e adolescente. O dilema era esse: a gente faria uma lei que respeitava a diversidade ou uma lei que fosse um programa social de desenvolvimento para o País? E a gente optou por tentar quebrar o apartheid social entre criança e menor."***
>
> Benedito dos Santos, Professor e pesquisador da Universidade Católica de Brasília (UCB) e consultor do Unicef.

É preciso superar o alijamento das crianças e adolescentes do processo de elaboração das políticas que lhes dizem respeito e a estigmatização de grupos de crianças e adolescentes, como os jovens negros e negras. Mesmo que o ECA tenha trazido rupturas com a legislação passada, ele não rompe com a lógica elitista e não aborda a questão do racismo, que contribui para a evasão escolar, gera invisibilidade, exclusão e violência. Outra ausência grave no ECA é o recorte de gênero, pois as meninas sofrem com o machismo — e as meninas negras com o machismo e racismo. O tema da sexualidade dos adolescentes também não é abordado. O silêncio e a omissão em relação a essa questão corrobora para o aumento de problemas, como, por exemplo, o aumento da incidência de HIV em jovens e a morte de meninas, vítimas de abortos clandestinos na periferia. **(Aíla Oliveira)**

Balanço: Avanços, Desafios e Recomendações

"Acredito no ECA como instrumento de mudança das desigualdades, mas é preciso avançar. É importante celebrar a diminuição da mortalidade infantil, mas é preciso reforçar que as crianças que estão sendo salvas na infância estão sendo mortas na adolescência."

Aíla Oliveira, integrante do Coletivo Enegrecer (BA).

Implementação do ECA e a gestão das políticas

Ainda não aconteceu a priorização absoluta das crianças e dos adolescentes na execução das políticas públicas, o que implicaria a preferência na formulação de políticas e na destinação de recursos. **(Olympio de Sá)**

A grande dificuldade está na estratégia de gestão. Tomada a decisão, a execução é muito lenta. É necessário agilizar a burocracia. **(Irmã Maria do Rosário)**

O ECA é uma lei que depende de instituições. A rede de atendimento ainda está muito fragmentada, embora haja municípios que conseguiram avançar nessa questão. Os avanços do ECA são desiguais e mudam de município para município. Do seu ponto de vista, a estratégia de atenção à criança e ao adolescente é equivocada, porque não toca nas causas estruturais por trás da violência. Mesmo depois de 25 anos de ECA, não existe uma política de prevenção da violência psicológica, física e sexual contra crianças e adolescentes. A escassez de varas especializadas em crianças e adolescentes no País (apenas 92) e o pouco acesso das crianças e adolescentes ao sistema jurídico são fatores que contribuem para esse cenário. É importante reformular a SDH, retomar o esforço de planejamento decenal do Conanda e melhorar a orquestração entre governo e sociedade. **(Benedito dos Santos)**

É preciso implementar políticas preventivas, pois apenas prestar socorro não irá resolver o problema da violência contra crianças e adolescentes. Mas, esperar que o ECA resolva tudo, é um exagero. A sociedade mantém a desigualdade, apesar de o ECA ter aberto as portas para que outras políticas pudessem atender às crianças e aos adolescentes. A política de diminuição da desigualdade ainda é muito pequena, mas políticas como as dos CREAS e do Bolsa Família abriram

Balanço: Avanços, Desafios e Recomendações

uma janela. Enquanto a sociedade não mudar, não muda a situação das crianças e adolescentes. Outro aspecto central diz respeito à comunicação e imprensa. A mídia brasileira dominante é um desafio, pois ainda hoje mantém uma visão retrógrada e menorista. A conjunção entre capitalismo e mídia conservadora é responsável pelas possibilidades de retrocesso. **(Vicente Faleiros)**

> ***"Esperar que o Estatuto da Criança e do Adolescente vá resolver todas as questões da desigualdade no Brasil também é uma ilusão. Nós falávamos muito da questão da incompletude institucional, quer dizer, nenhuma instituição dá conta."***
>
> Vicente Faleiros, Professor titular aposentado da UnB e professor titular da UCB.

Pergunta 3: O modo transversal, intersetorial, descentralizado e integrado proposto pelo ECA e operado pelo Estatuto permanece válido? No âmbito normativo, haveria algo a ajustar ou modificar, para avançarmos e aprimorarmos o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente?

O ECA na perspectiva da democracia participativa

É de fundamental importância pensar o ECA na perspectiva da democracia participativa. Os conselhos são instrumentos importantes de pressão, mas há um conflito entre democracia participativa e representativa, pois são os representantes eleitos que definem em última instância. Há também uma falha da sociedade em ocupar os espaços dos conselhos, hoje dominados por grupos de interesse, como os religiosos. É necessário garantir o empoderamento desses espaços, mas também sua reformulação, pois, como estão organizados, não são capazes de formular políticas integrais. Há uma tendência à elitização dos conselheiros. A maioria desses espaços é composta de funcionários públicos que não possuem poder de decisão sobre a política. Ao mesmo tempo, estamos exigindo dos movimentos sociais muito conhecimento técnico, o que é prejudicial, pois se deixa de lado a competência política. Se os conselhos funcionassem como os de saúde (deliberando, mas não sendo responsáveis pela elaboração técnica da política), poderiam ter um desempenho melhor. Ao exigir-se muito conhecimento técnico, deixa-se de lado a competência política, prejudicando os conselhos. **(Benedito dos Santos)**

Balanço:
Avanços, Desafios e Recomendações

A lógica que orientou a construção de conselhos não é a lógica de sistemas, mas, sim, a de complementaridade e conjunto de ações. O modelo vigente dos conselhos de direitos está para fazer outras coisas que não formular políticas públicas. Deve-se retomar a importância das deliberações dos conselhos de direitos da criança e do adolescente, pois vinculam os administradores ao cumprimento das políticas deliberadas por estes conselhos. **(Olympio de Sá)**

Sobre os conselhos tutelares, é preciso haver uma modificação, pois, em boa parte do Brasil, os conselheiros são eleitos por interesses que não correspondem aos das crianças e dos adolescentes. Não adianta dar poder ao conselho tutelar parecido ao do juiz, de requerer serviços públicos, se os conselheiros ficam reféns da "boa vontade" de gestores e administradores públicos. É preciso que a obrigatoriedade da prioridade esteja em todos os níveis. **(Olympio de Sá)**

Os conselhos tutelares são o grande instrumento da democracia participativa. **(Irmã Maria do Rosário)**

A necessidade de se revisar as normativas que regem os conselhos tem ligação com a necessidade de mudança na estrutura e organização desses conselhos, para lhes dar possibilidade de desempenhar sua função política. O conflito entre a política representativa e participativa ainda está em aberto. Controle social é uma luta que passa pela democracia participativa. O Brasil passa por uma crise de democracia representativa, pois esta não dá conta da participação democrática e interesses populares. **(Vicente Faleiros)**

Balanço: Avanços, Desafios e Recomendações

O ECA e as estratégias de gestão

Houve consenso entre os participantes de que não adianta produzir mais aparatos legislativos e normativos, pois não haverá necessariamente redução da violência contra crianças e adolescentes. A estratégia em relação ao movimento de defesa dos direitos de crianças e adolescentes está equivocada, pois não atinge os espaços que deveria atingir, não atua de forma estrutural. O que se conseguiu nesses 25 anos foi impactar certas violações específicas, mas não a violência estrutural da sociedade. É preciso repensar as estratégias e refazê-las. **(Benedito dos Santos)**

Uma questão em aberto é a dos adolescentes com dupla inimputabilidade: por serem crianças e por apresentarem transtornos mentais. Não há equipamentos públicos para cuidar dessas crianças, que não respondem às medidas socioeducativas tradicionais. No âmbito da legislação para adolescentes em conflito com a lei, o Sinase ainda não tem solução para adolescentes que possuem transtorno mental e que não recebem o tratamento que precisam. **(Olympio de Sá)**

Apontamentos para revisão do ECA

Vinte e cinco anos depois de sua promulgação, é natural que alguns aspectos do ECA devam ser revistos, por não contemplarem questões identitárias e de diversidade, por exemplo. Na época da aprovação do Estatuto, os desafios eram outros: tratava-se de acabar com o apartheid entre menor e criança, o que acabou por deixar em segundo plano o fato de que essas crianças tinham gênero, raça, orientação sexual, etc. Eram dilemas e lutas diferentes. *Nos dias de hoje, entretanto, tornou-se essencial que o Estatuto passe a conversar com a criança indígena, cigana, quilombola, além de falar sobre temas como a educação sexual.* **(Vicente Faleiros)**

Apesar de acreditar na validez da proposta de atuação intersetorial, lamenta que esta abordagem não esteja sendo implementada. Pontua que a violência que atinge jovens negros mostra que o racismo continua pautando as políticas de controle e de segurança pública e que não existe política de proteção a esses adolescentes. Adolescentes que não conseguem se locomover na cidade nem, tampouco, ter acesso a uma educação boa e que, muitas vezes, acabam saindo da escola e indo para o tráfico e morrendo na mão da polícia. *Para reverter esta situação, além de renovar o Estatuto, é necessário também valorizar os trabalhos que já estão sendo feitos pelos movimentos sociais, sobretudo por meio da cultura, que tem salvado muitas vidas na periferia.* **(Aíla Oliveira)**

Durante a mesa, foram colocados alguns desafios e propostas de ação.

Balanço: Avanços, Desafios e Recomendações

Recomendações

Ampliação das temáticas abordadas pelo ECA

• Atualizar o Estatuto, uma vez que as lógicas e agendas atuais são diferentes daquelas de 25 anos atrás, incluindo temas como diversidade, racismo, gênero, meio ambiente, direitos sexuais e reprodutivos, entre outros.

• É urgente rever o ECA em relação à diversidade de gênero e raça, para se implementar políticas de superação das desigualdades. Em relação ao machismo, deve ser tratada a questão da violência simbólica que meninas sofrem, como a hipersexualização das mulheres negras.

• Adotar ações e políticas diferenciadas para chegar aos mais excluídos e aos adolescentes vulneráveis à violência.

• É preciso trabalhar na maior institucionalização da política da infância, dotando-a de maior institucionalidade.

Participação democrática e disseminação do ECA

• Uniformizar os fluxos, procedimentos e as formações de conselheiros de direitos e tutelares para que, de fato, exista uma política nacional de fortalecimento dos conselhos.

• Fortalecer os processos de conferências para a consolidação da política nacional dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

• É preciso enfrentar as manifestações que incitam o ódio e que investem em culturas antidemocráticas. Esse enfrentamento deve ser feito no cotidiano, com paciência e com capacidade de mobilização.

• É necessário divulgar o ECA para crianças e adolescentes e para a sociedade em geral, assim como formar profissionais que lidam com as políticas destinadas às crianças e aos adolescentes, para que compreendam a perspectiva e a ótica do ECA na defesa de todas as crianças e a concepção das crianças e dos adolescentes como sujeitos em situação peculiar de desenvolvimento.

• Aumentar os espaços onde jovens negros e negras da periferia sejam ouvidos. Poucas instituições ousam dizer que o racismo é institucional. Crianças e adolescentes não são entendidas como sujeitos de direitos, e isso contribui para que fiquem sem saber o que está sendo planejado para elas.

• Ampliar a participação de crianças e adolescentes na formulação, no acompanhamento e na fiscalização das políticas públicas.

Balanço: Avanços, Desafios e Recomendações

Novas formas de exploração sexual

• É necessário rever a criminalização dos direitos sexuais e reprodutivos de crianças e adolescentes.

• Discutir a realidade dos casamentos na infância, no Brasil.

• Ampliar o olhar para os novos formatos de exploração sexual.

Violência letal na adolescência

• É urgente formular propostas que enfrentem os homicídios praticados contra adolescentes e jovens. Não há como aguardar que o congresso vote uma lei que acabe com os autos de resistência. É preciso que cada homicídio contra adolescentes seja imediatamente investigado.

• Sugere-se um pacto nacional com secretários de Segurança para reverter esse quadro. Os grandes avanços acabam ofuscados pela tragédia que tira a vida de adolescentes a todo momento.

• Envolver e instrumentalizar os gestores e a população por meio da divulgação do Guia Municipal de Prevenção da Violência Letal contra Jovens e Adolescentes, que pode ser acessado no endereço: http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/criancas-e-adolescentes/publicacoes-2014/pdfs/guia-municipal-de-prevencao-da-violencia-letal-1

Medidas socioeducativas

• É necessário articular as políticas públicas relacionadas e concretizar a intersetorialidade no caso das crianças e dos adolescentes. É preciso reforçar a integração, nos territórios, das instituições do Judiciário e conselhos tutelares com as ações que estão sendo desenvolvidas por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS e CREAS).

• É importante viabilizar os dois mecanismos lícitos de mobilização social (educação e trabalho), a fim de que os adolescentes não fiquem vulneráveis a serem cooptados pelo crime organizado, devido às condições socioeconômicas em que estão inseridos.

• As medidas socioeducativas devem ser radicalizadas. Há de se ter unidades que consigam cumprir com o papel de interrupção da trajetória do adolescente em conflito com a lei, para que ele possa organizar a própria vida, sem se utilizar das práticas infracionais. Mais do que a pobreza, a desigualdade social está por trás da questão do adolescente em conflito com a lei.

Anexos

Anexo I: Programação

objetivo

Reunir os principais atores responsáveis por mobilizar e escrever o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), bem como os envolvidos com os desafios na implementação da política atual, de modo a analisar o legado dos 25 anos do ECA, seus avanços e desafios contemporâneos, retomando o contexto histórico do processo de construção. Haverá também o lançamento do Projeto de Memória Social – ECA 25 anos, cujo objetivo é construir um acervo virtual sobre os 25 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente.

quando?

01/09/2015
09h30 às 17h30

Auditório Rômulo de Almeida
Ministério da Integração Nacional
SGAN 906, módulo F, bloco A, Brasília/DF

09h30 - 10h15

Mesa de Abertura: boas-vindas

Pepe Vargas *Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República*
Gary Stahl *Representante do Unicef no Brasil*
Salete Valesan *Diretora da FLACSO Brasil*
Rodrigo Torres *Secretário Nacional da Criança e do Adolescente* Substituto *da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República*
Carlos Nicodemos *Vice-Presidente do Conanda*
Ezequiel Luiz Faria de Sena *Adolescente do G38 do Conanda*

10h15 - 12h30

Mesa técnica: subsídios para o processo de implementação do ECA

Relatório ECA 25 ANOS: Avanços e Desafios - Mário Volpi *Coordenador do Programa Cidadania dos Adolescentes do Unicef Brasil (25')*
Adolescência brasileira no contexto da desigualdade social - Enid Rocha *Técnica de Planejamento e Pesquisa do IPEA (25')*
Moderação: Cláudia Dutra *Diretora da Diretoria de Direitos Humanos e Cidadania/ SECADI/MEC (15')*
Debate com o público

12h30 - 13h30

Brunch – servido no local do evento

13h30 - 17h

Roda de Diálogo:

Maria do Rosário *Deputada Federal e ex-Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República*
Benedito Rodrigues dos Santos *Professor e pesquisador da Universidade Católica de Brasília e consultor do Unicef*
Professor Vicente Faleiros *Professor titular aposentado da Universidade de Brasília e professor da Universidade Católica de Brasília*
Marco Antônio (Markinhus) Silva Sousa *Conselheiro do Conanda pelo Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua*
Irmã Maria do Rosário Leite Cintra *Presidente do Instituto para o Desenvolvimento Integral da Criança e do Adolescente - INDICA*
Olympio de Sá Sotto Maior Neto *Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná*
Aíla Oliveira *Movimento Enegrecer - Bahia*
Moderação: Susana Varjão *Coordenadora de qualificação e relações acadêmicas da ANDI - Comunicação e Direitos*

Anexo II: Contextualização e perguntas que orientaram a Roda de Diálogo

Pergunta 1

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi gerado no processo de redemocratização do Brasil, no momento de retomada de direitos civis e políticos, suspensos pelo golpe de 1964. Em sintonia com a Constituição Federal e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, revolucionou a percepção sobre crianças e adolescentes, merecedoras, a partir de então, de proteção integral — responsabilidade esta que deve ser compartilhada entre Estado, sociedade e família.

Vinte e cinco anos depois, é possível traçar paralelos entre o contexto histórico de aprovação do ECA e a atual conjuntura política do País, na perspectiva de resgatar o passado para compreender o presente e projetar o futuro?

Pergunta 2

Até os anos 1980, as políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes (notadamente, aos menos favorecidos em termos socioeconômicos e étnico-culturais) eram orientadas pelo Código de Menores, que, como toda norma, refletia um modo de pensar e agir da sociedade e suas diferentes esferas: a família, o Estado, a escola, a mídia, entre outras. O ECA rompe, efetivamente, com essa normativa.

Além deste rompimento no âmbito legal, e a partir mesmo dele, que outras rupturas vocês poderiam apontar? Em outras palavras, que desafios éticos, políticos, técnicos ou de gestão das políticas os que construíram o ECA buscavam superar?

Pergunta 3

Um dos impactos provocados pelo ECA foi no modo de formulação, implementação e controle de políticas públicas. Vinte e cinco anos depois da aprovação da lei, o Brasil apresenta indicadores positivos, significativos no âmbito da garantia de direitos sociais básicos, como educação e saúde; mas, ainda, permanecem desafios em relação ao enfrentamento de violências contra crianças e adolescentes.

O modo transversal, intersetorial, descentralizado e integrado proposto pelo ECA e operado pelo Estado permanece válido? No âmbito normativo, haveria algo a ajustar ou modificar, para avançarmos e aprimorarmos o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente?

Anexo III: Relatório-síntese produzido pela FLACSO

Roda de Diálogo sobre os 25 anos do ECA: Avanços e desafios

Nos marcos da celebração dos 25 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH-PR) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), em parceria com a Flacso Brasil, o Unicef e a ANDI - Comunicação e Direitos, realizaram a *Roda de Diálogo sobre os 25 anos do ECA: Avanços e Desafios*. O evento, composto de uma mesa de abertura, uma mesa técnica e uma mesa de diálogo, aconteceu no dia 1º de setembro de 2015, no Auditório Rômulo de Almeida, do Ministério da Integração Nacional, em Brasília (DF).

A roda de diálogo teve por objetivo reunir os principais atores responsáveis por mobilizar e escrever o ECA, bem como os envolvidos com a implementação da política atualmente, de modo a analisar o legado dos 25 anos do Estatuto, seus avanços e desafios contemporâneos, retomando o contexto histórico do processo de sua construção.

Mesa de Abertura

A abertura oficial apresentou o contexto da discussão e os objetivos do encontro. O primeiro participante a fazer uso da palavra foi o secretário nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente substituto, Rodrigo Torres, que destacou que, este ano, aqueles que trabalham com os direitos das crianças e dos adolescentes têm uma tarefa dupla: dar visibilidade aos avanços conquistados nesses 25 anos e, ao mesmo tempo, avançar no que ainda precisa ser feito. Torres destacou que as ações principais para 2015 são o fortalecimento dos

conselhos tutelares e a tentativa de padronizar e aperfeiçoar sua atuação. Informou que, no dia 4 de outubro, acontecerá a primeira eleição unificada de conselhos, em uma tentativa de harmonizar não apenas a data, mas os fluxos e informações envolvidos. Para o secretário, o grande desafio diz respeito ao Sistema Socioeducativo. Ressaltou que a instituição do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase, Lei Federal 12.594/2012), que organiza a execução das medidas socioeducativas aplicadas a adolescentes aos quais é atribuída a prática de ato infracional, representa um avanço, mas que a lei precisa ser de fato implementada.

O adolescente Ezequiel Luiz Faria de Sena, de 13 anos, membro do G38 do Conanda e integrante do Movimento Cultural Super Nova, se manifestou em seguida. Morador de São Sebastião, região administrativa do Distrito Federal, Ezequiel destacou que sua fala se dava a partir de sua visão da periferia de Brasília. Para ele, a escola não divulga o ECA para os estudantes. Como resultado, muitas crianças e adolescentes, principalmente negros e pobres, desconhecem seus direitos e, por isso, estão “caladões”. Ezequiel ressaltou que foi seu envolvimento com o movimento social que o levou a ser uma exceção.

Na avaliação do vice-presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), Carlos Nicodemos, o ECA é uma das três principais legislações da década de 1990, em termos de cidadania. O vice-presidente informou que a roda de diálogo faz parte de um amplo leque de iniciativas do Conanda, nos marcos dos 25 anos do ECA, juntamente com um conjunto de outras estratégias a serem desenvolvidas até o final do ano. Nicodemos destacou que, no aniversário de 25 anos do ECA, aqueles que militam pela causa foram surpreendidos pela pauta negativa e regressiva do Congresso Nacional, principalmente pela ameaça de redução da maioridade penal, frustrando as expectativas de

Anexo III: Relatório-síntese produzido pela FLACSO

que a prioridade de ação para 2015 fosse a de trabalhar para a unificação da rede e estruturação de uma política nacional, decenal e de metas. Nicodemos acrescentou que também está em pauta o debate sobre como o Conanda poderia contribuir para a reforma política, a partir dos debates acumulados em suas conferências. Estas agendas se mantêm, mas a prioridade é lutar contra o retrocesso representado pelas ameaças da Câmara dos Deputados. Por fim, relatou que o Conanda havia emitido uma nota pública se posicionando de forma contrária a qualquer retrocesso na política nacional de direitos humanos, por exemplo, a extinção da SDH-PR ou sua sublocação em outro ministério.

A coordenadora-executiva da Flasco Brasil, Ivana de Siqueira, ressaltou que a organização esteve envolvida com o processo de construção do ECA desde os anos 1980 e informou da disposição da Flacso em contribuir no balanço da experiência, no contexto dos 25 anos do Estatuto.

Para o representante do Unicef no Brasil, Gary Stahl, o ECA criou as bases para a construção de um conjunto de políticas de atendimento a crianças e adolescentes. No entanto, defendeu que o Brasil precisa focar as ações nos grupos vulneráveis. Houve progresso em áreas como a mortalidade infantil e o sub-registro de nascimento e educação, em todos os indicadores. Os avanços, contudo, não chegam aos mais excluídos — negros, pobres, indígenas, quilombolas e moradores das periferias. Para o Unicef, o pior cenário é o da taxa de homicídios de crianças e adolescentes. O Brasil é o segundo País no ranking de assassinatos de crianças e adolescentes de até 19 anos e, caso a maioridade penal seja reduzida, a tendência é piorar. Stahl concluiu afirmando que o caminho para reverter essa situação passa por ações e políticas diferenciadas, para chegar aos mais excluídos e aos adolescentes vulneráveis à violência.

A fala do ministro dos Direitos Humanos, Pepe Vargas, encerrou a mesa de abertura do evento. Saudando a presença, na mesa, do adolescente Ezequiel, o ministro sublinhou a importância da participação das crianças e dos adolescentes nos processos de balanço e implantação do ECA — e não apenas dos adultos que apoiam a causa —, ressaltando o papel dos movimentos sociais e artísticos na formação política.

O ministro afirmou que a sociedade brasileira deve comemorar as conquistas trazidas por essa legislação, mas também reforçou que é preciso continuar com a mobilização para evitar retrocessos, como a redução da maioridade penal. Entre os avanços citados pelo ministro, estão a redução da mortalidade infantil, a ampliação do acesso à educação e ao registro civil de nascimento, além do combate ao trabalho infantil. Por outro lado, destacou que é necessário avançar em outros aspectos, mencionando dois indicadores que pioraram: o aumento da incidência de HIV entre os adolescentes e os índices de violência. Afirmou que os avanços não chegam a todos os grupos da mesma forma, e os indígenas, por exemplo, têm duas vezes mais probabilidade de morrer antes de completar um ano. Vargas lembrou que existem crianças que deveriam estar cumprindo medidas socioeducativas em liberdade e que é necessário melhorar as condições e enfrentar as infrações contra os direitos humanos dentro das instituições socioeducativas. A solução passa por envolver estados, munícipios e a sociedade como um todo, uma vez que, apenas a partir de políticas de segurança pública, sem uma articulação multissetorial, não será possível resolver o problema.

O ministro finalizou afirmando que é preciso enfrentar essas questões no cotidiano e combater seu substrato na sociedade brasileira, em que não é incomum uma cultura avessa aos direitos humanos, identificando-a com a defesa de bandidos.

Anexo III: Relatório-síntese produzido pela FLACSO

Mesa Técnica: Subsídios para o Processo de Implementação do ECA

Após a abertura, teve início uma mesa técnica, que consistiu na apresentação de duas pesquisas sobre o tema da infância, adolescência e juventude, coordenadas pelo Unicef e pelo Ipea, com o objetivo de contribuir para aprofundar o conhecimento dessas questões e o estado atual da implantação do ECA no Brasil, de modo a trazer subsídios para a roda de diálogo que seria realizada na parte da tarde do evento. Ambas as apresentações se encontram anexadas a este relatório.

Mário Volpi, coordenador do Programa Cidadania dos Adolescentes, do Unicef Brasil, iniciou sua intervenção destacando três pontos centrais na trajetória do ECA: a articulação entre movimentos sociais e juristas; o envolvimento direto das crianças e dos adolescentes no debate sobre a lei; e a inclusão de todas as crianças, até mesmo aquelas em situação irregular. Concluiu ressaltando que, hoje em dia, o Estatuto provavelmente não seria aprovado, devido ao contexto conservador que tomou conta do Congresso Nacional.

Em seguida, o especialista apresentou o relatório *ECA 25 Anos: Avanços e Desafios*, realizado pelo Unicef Brasil, contendo dados relacionados a temas como transição demográfica, mortalidade infantil, educação e registro civil, entre outros. A pesquisa revelou que o número de homicídios de crianças e adolescentes é o que nos impede, hoje, de comemorar plenamente os 25 anos do Estatuto. Para ele, a superação desse quadro implica um pacto entre governo federal e secretários municipais e estaduais de Segurança.

Em suas considerações finais, Volpi destacou que faria bem ao País superar a visão focada nos centros urbanos e perceber que, no interior, existem iniciativas de articulação e intersetorialidade muito interessantes, que estão no centro da melhoria das condições de crianças e adolescentes. Acrescentou que é preciso aproveitar esse momento do País, em que se discute o Plano Nacional de Educação, para garantir o direito de escolarização dos 4 aos 17 anos e perceber que as lógicas e agendas, hoje, são diferentes de 25 anos atrás, pois o repertório aumentou, com a inclusão de temas como meio ambiente, GLBT, direitos dos idosos, etc.

Em sua apresentação sobre a *Adolescência brasileira no contexto da desigualdade social*, Enid Rocha, técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, ressaltou os desafios relacionados às medidas protetivas e socioeducativas vinculadas ao ECA, as quais ainda apresentam falhas em sua implementação. Para a especialista, é preciso se concentrar no aspecto da gestão para garantir que o ECA se transforme em um verdadeiro sistema de proteção dos direitos das crianças e adolescentes, sublinhando a importância de focar as políticas públicas na faixa etária de 15 a 17 anos. A pesquisa do Ipea também revelou as diferenças nas condições de trabalho e estudo entre o total de crianças e adolescentes, mostrando que há um maior número de jovens mulheres negras fora da escola. Segundo o estudo, a juventude brasileira é trabalhadora e aumentou a escolaridade, mas não diminuiu o trabalho, principalmente na informalidade. Para reverter a situação, é necessário articular medidas de promoção, defesa e controle social.

Por fim, a especialista destacou que o perfil dos meninos e meninas que estão nas medidas protetivas de acolhimento é parecido com o da inclusão social e semelhante ao do sistema prisional brasileiro: uma maioria de negros e de muito pobres.

Anexo III: Relatório-síntese produzido pela FLACSO

A solução passa pela necessidade de articulação entre as políticas públicas relacionadas e pela superação do desafio de concretizar a intersetorialidade no caso das crianças e adolescentes. É fundamental atingir uma articulação em rede para atender à questão da pobreza multidimensional, dar maior status para a política de proteção das crianças e dos adolescentes e garantir recursos constantes para as políticas públicas a eles relacionados (por exemplo no SUAS e no SUS). Estados e municípios, por sua vez, precisam fazer planos para o setor.

Em seus comentários, a moderadora da mesa técnica, Cláudia Dutra, diretora de Direitos Humanos e Cidadania do MEC, colocou que o ECA e o Plano Nacional de Educação se complementam. Ela chamou a atenção para o papel da escola, que ainda tem muito o que fazer na garantia do direito à educação, um dos direitos das crianças e dos adolescentes garantidos pelo ECA. A representante do MEC também abordou o tema do abandono do ensino do ECA nas escolas, mencionando a Lei nº 11.525, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases e tornou obrigatório o ensino do ECA no currículo do Ensino Fundamental. Sobre a questão, informou que o MEC financiou uma pesquisa entre 2010-2011, em 1.780 municípios, sobre a implantação dessa lei. A pesquisa mostrou que os gestores sabem que o ECA existe, mas apenas 30% o conhecem integralmente. O desconhecimento do ECA é um problema que exige ações de formação de gestores e professores. A pesquisa também revelou que são os conselhos tutelares que mais divulgam o ECA. No âmbito dos 25 anos do Estatuto, o MEC está empenhado em fortalecer esse processo.

Roda de Diálogo

Na parte da tarde do evento, foi realizada a roda de diálogo, composta de pessoas que estiveram diretamente envolvidas na redação e mobilização, quando da elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, e de militantes e gestores envolvidos no cotidiano da implementação do ECA. Os participantes da roda foram Benedito Rodrigues dos Santos, mobilizador à época pelo MNMMR e atual professor da Universidade Católica de Brasília e consultor do Unicef; a Irmã Maria do Rosário Leite Cintra, mobilizadora à época e atual presidente do Instituto para o Desenvolvimento Integral da Criança e do Adolescente (INDICA); Aíla Oliveira, representante do Movimento Enegrecer, da Bahia; Vicente Faleiros, professor titular aposentado da UnB e professor da Universidade Católica de Brasília; e Olympio de Sá Sotto Maior Neto, procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. A moderação coube a Suzana Varjão, da organização ANDI - Comunicação e Direitos.

O objetivo da mesa foi ampliar e aprofundar as perspectivas levantadas na parte da manhã do evento. A metodologia utilizada consistiu em três rodadas de perguntas, baseadas em contextos. Os debatedores tiveram cinco minutos para comentar cada uma das três questões, após o que o debate foi aberto para a participação do público.

Pergunta 1: Vinte e cinco anos depois, é possível traçar paralelos entre o contexto histórico da aprovação do ECA e a atual conjuntura política do País, na perspectiva de resgatar o passado para compreender o presente e projetar o futuro?

Em sua resposta, Benedito dos Santos relembrou que, à época da aprovação do ECA, caminhava-se para o fim da ditadura e havia muita esperança. A pauta de mudança estava no cotidiano. Também estava presente o movimento constituinte, que implicava muita perspectiva de transformar.

Anexo III: Relatório-síntese produzido pela FLACSO

Para ele, o momento de hoje é um pouco o oposto. Desde a Constituição Federal, vínhamos em uma trajetória de conquistas crescentes, e o momento atual é o primeiro em que estamos correndo o risco de retroceder. Sobre o Congresso Nacional, o professor colocou que é possível debater se as posições retrógradas e reacionárias se fortaleceram ou se foi o movimento social que perdeu a estratégia ao longo do caminho. Destacou que, em vez de fazer política propriamente dita, a escolha dos gestores e conselheiros, hoje em dia, está cada vez mais técnica. Acrescentou que é preciso repensar o movimento social e que, naquele momento, os movimentos de meninos de rua e de proteção das crianças e adolescentes estavam unidos. Finalizou afirmando que o ECA sempre foi mais um projeto político do que um marco jurídico.

Vicente Faleiros ressaltou sete pontos fundamentais que garantiram a inserção dos direitos das crianças e dos adolescentes na Constituição de 1988: 1 – a mobilização dos movimentos sociais; 2 – o movimento das Diretas Já; 3 – a aprovação da Convenção Internacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes; 4 – a influência da Teologia da Libertação e da Pastoral do Menor; 5 – as mobilizações locais, como o movimento dos meninos de rua em Belém (PA); 6 – a militância crítica da academia e 7 – a participação de atores governamentais.

Segundo ele, a política menorista era uma política para punir o pobre e, nesse sentido, o ECA foi uma luta de direitos para todos. Perguntava-se à época se a lei iria "pegar". Hoje, pode-se afirmar que a lei pegou porque foi trabalhada nos conselhos de direitos e nos conselhos tutelares, que são os pilares do ECA. Para o professor, depois do ECA houve um momento de desmonte do aparato repressivo voltado para as

crianças e os adolescentes. Infelizmente, hoje em dia, essa visão de aprisionamento das crianças e adolescentes, da forma tradicional, está de volta.

Para a Irmã Maria do Rosário, nos anos 1980 havia mais mobilização e esperança, sentimentos que hoje em dia esmoreceram. Por outro lado, eventos, como a roda de diálogo, contribuem para o renascimento da esperança. Para a religiosa, as grandes dificuldades de hoje — por exemplo, a questão da maioridade penal — estão relacionadas à lacuna no enfrentamento direto à Câmara. Segundo a Irmã, é preciso conversar pessoalmente com os deputados. Por fim, ressaltou que a escola não fez a sua parte e que o ECA tem que ser mais conhecido para que possa dar os frutos que é capaz de dar.

Segundo Olympio de Sá, o que havia de mais significativo naquela época era a mobilização popular sob o signo da redemocratização do País. Ao contrário de agora, todos sabiam o que queriam quando iam para a rua — o reestabelecimento do Estado democrático de direito. Na constituição anterior, não havia nenhum dispositivo que garantia direitos às crianças e aos adolescentes. O ECA significou a transformação das crianças e dos adolescentes em sujeitos de direitos, não meros objetos de intervenção da família e da sociedade. O erro consistiu em acreditar que a lei mudaria a realidade, quando o que muda a realidade é o efetivo exercício dos direitos adquiridos. Para o procurador, não se trabalhou com o mesmo afinco na implementação do Estatuto como na sua criação. Olympio de Sá lembrou que o ECA também previa a descentralização dos recursos para as políticas públicas dos municípios, o que não foi feito até hoje. No seu entender, o orçamento é uma questão central: atualmente, 47% do orçamento da União estão comprometidos com o pagamento da dívida pública — que já deveria ter sido auditada. Trata-se de 1 trilhão de reais por ano no pagamento de uma dívida que é ilegal e ilegítima, enquanto as crianças e os adolescentes vivem de migalhas do orçamento.

Anexo III: Relatório-síntese produzido pela FLACSO

Já Aíla Oliveira, jovem militante de 17 anos do movimento negro de Salvador (BA), reforçou a crítica ao fato de que o ECA não é ensinado na escola — primeiro contato da criança e do adolescente fora da família —, fazendo com que eles não conheçam o Estatuto e seus direitos nele plasmados. Quando o fazem, é através do sensacionalismo midiático, que sustenta que o ECA serve para defender bandidos. A adolescente sustentou que, 25 anos atrás, os meninos de rua e os jovens negros e negras eram vistos como máquinas prontas para o crime e que, hoje em dia, apesar da existência do ECA, esta ótica pouco se alterou.

Pergunta 2: Além desse rompimento no âmbito legal, e a partir mesmo dele, que outras rupturas vocês poderiam apontar? Em outras palavras, que desafios éticos, políticos, técnicos ou de gestão das políticas os que construíram o ECA buscavam superar?

O professor Benedito dos Santos relatou a ausência total de direitos para as crianças e os adolescentes até a promulgação do ECA, bem como a completa falta de participação da sociedade civil nos espaços de elaboração de políticas. À época, vivia-se um contexto de repressão contra as crianças e os adolescentes. Para organizar a participação, criaram-se os conselhos de direitos e, para mediar os conflitos, os conselhos tutelares. Hoje em dia, falamos de 120 mil pessoas trabalhando diariamente para tirar o ECA do papel, a maior rede dessa natureza no mundo, segundo a ONU. Ainda assim, para o especialista a realidade está longe de funcionar como um sistema integrado. Mesmo com os conselhos de direitos, não mudou muito a forma de fazer política. Houve melhorias em educação e saúde, mas não há uma política integral de atenção às crianças e aos adolescentes. Benedito destacou

que, do ponto de vista estrutural, a economia também nunca atingiu uma face humana. PAC e SDH, por exemplo, não dialogam. Ele comentou, ainda, que os avanços do ECA são desiguais e mudam de município para município. Do seu ponto de vista, a estratégia de atenção à criança e ao adolescente é equivocada, porque não toca nas causas estruturais por trás da violência. Lembrou que, mesmo depois de 25 anos de ECA, não existe uma política de prevenção da violência psicológica, física e sexual contra crianças e adolescentes. A escassez de varas especializadas em crianças e adolescentes no País (apenas 92) e o pouco acesso das crianças e dos adolescentes ao sistema jurídico são fatores que contribuem para esse cenário. Benedito finalizou reafirmando a importância de reformular a SDH, retomar o esforço de planejamento decenal do Conanda e melhorar a orquestração entre governo e sociedade.

Vicente Faleiros declarou-se a favor da prevenção, pois apenas prestar socorro não irá resolver o problema da violência contra crianças e adolescentes. Mas acrescentou que, esperar que o ECA resolva tudo, é um exagero. A sociedade mantém a desigualdade, apesar de o ECA ter aberto as portas para que outras políticas pudessem atender às crianças e aos adolescentes. A política de diminuição da desigualdade ainda é muito pequena, mas políticas como as dos CREAS e do Bolsa Família abriram uma janela. Para ele, enquanto não mudar a sociedade, não muda a situação das crianças e adolescentes. Segundo o professor, um outro aspecto central diz respeito à comunicação e imprensa. A mídia brasileira dominante, propriedade dos grandes conglomerados mundiais de criação, é um desafio, pois, ainda hoje, mantém uma visão retrógrada e menorista. Faleiros colocou que há, hoje em dia, uma orquestração internacional para retornar às taxas de juros de décadas anteriores (que baixaram com o aumento dos salários). Ele concluiu declarando que a conjunção entre capitalismo e mídia conservadora é responsável pelas possibilidades de retrocesso.

Anexo III: Relatório-síntese produzido pela FLACSO

Para o procurador Olympio de Sá, não aconteceu a priorização absoluta das crianças e dos adolescentes na execução das políticas públicas, o que implicaria a preferência na formulação de políticas e na destinação de recursos. Os conselhos de direitos são deliberativos, de modo que os gestores públicos não poderiam priorizar outras políticas que não as indicadas por esses conselhos. No entanto, não é isso que se observa.

A Irmã Maria do Rosário considerou que a grande dificuldade radica na estratégia de gestão. Para ela, é tudo muito lento para a execução do que é decidido. É necessário agilizar a burocracia.

Aíla Oliveira acrescentou que é preciso superar o alijamento das crianças e dos adolescentes do processo de elaboração das políticas que lhes dizem respeito e a estigmatização de grupos de crianças e adolescentes, como os jovens negros e negras. Declarou não se sentir contemplada, devido à ausência de recorte de gênero no ECA, pois as meninas sofrem com machismo, e as negras, com machismo e racismo. Outra ausência é a questão da sexualidade, cuja inclusão no ECA poderia evitar as mortes por abortos clandestinos que acontecem nas periferias do País. Por fim, colocou que o ECA não aborda o racismo, o qual gera invisibilidade e evasão escolar. Concluiu afirmando acreditar no ECA como instrumento de mudança das desigualdades, mas que é preciso avançar. Para ela, é importante celebrar a diminuição da mortalidade infantil, mas é preciso reforçar que as crianças que estão sendo salvas na infância estão sendo mortas na adolescência.

Pergunta 3: O modo transversal, intersetorial, descentralizado e integrado proposto pelo ECA e operado pelo

Estatuto permanece válido? No âmbito normativo, haveria algo a ajustar ou modificar, para avançarmos e aprimorarmos o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente?

O professor Vicente iniciou a rodada de respostas declarando estar de acordo sobre a necessidade de o ECA ser revisto, por não contemplar questões identitárias e de diversidade, por exemplo. Mas lembrou que, na época, os desafios eram outros: tratava-se de acabar com o apartheid entre menor e criança, por isso que foi difícil ver que essas crianças tinham gênero, raça, orientação sexual, etc. Eram dilemas e lutas diferentes. Passados 25 anos, entretanto, o Estatuto tem que dialogar com a criança indígena, cigana, etc., além de falar sobre temas como educação sexual.

Benedito dos Santos mencionou a importância de pensar o ECA na perspectiva da democracia participativa. Os conselhos são instrumentos importantes de pressão, mas há um conflito entre democracia participativa e representativa, pois são os representantes eleitos que definem em última instância. Há também uma falha da sociedade em ocupar os espaços dos conselhos, hoje dominados por grupos de interesse, como os religiosos. O professor declarou ser a favor do empoderamento dos conselhos, mas também de uma reformulação. Mencionou a questão do lócus institucional a que os conselhos estão vinculados e a elitização dos conselhos de direitos que, no entanto, operam com equipes reduzidas. Além disso, a grande maioria dos funcionários de governo não tem poder de decisão. Finalizou comentando sobre a lógica de quando se pensou no ECA, que não era a do sistema, mas a da complementaridade e subsidiariedade. Segundo ele, infelizmente isso não acontece nem na mesma cidade nem entre os conselhos municipal e estadual. Se os conselhos funcionassem como os de saúde — deliberando, mas não sendo responsáveis pela elaboração técnica da política —, poderiam ter um desempenho melhor.

Anexo III: Relatório-síntese produzido pela FLACSO

Concluiu afirmando que, sendo realista, o que se conseguiu nesses 25 anos foi impactar certas violações específicas, mas não a violência estrutural da sociedade. Para Benedito, é preciso repensar as estratégias e refazê-las.

A Irmã Maria do Rosário, por sua vez, concordou que os conselhos tutelares são o grande instrumento da democracia participativa.

Para Olympio de Sá, uma questão em aberto é a dos adolescentes com dupla inimputabilidade: por serem crianças e por terem transtornos mentais. Não há equipamentos públicos para cuidar dessas crianças, que não respondem às medidas socioeducativas tradicionais.

Finalizando a roda de diálogo, Aíla Oliveira acrescentou acreditar na validez da proposta de atuação intersetorial, mas que esta abordagem não está sendo implementada. Lembrou das crianças e adolescentes que não têm o que comer ou como se locomover e que, muitas vezes, acabam saindo da escola e indo para o tráfico. São condições que atacam diretamente as crianças e adolescentes da periferia. A lógica pré-ECA de vigiar e punir se mantém. Concluiu reafirmando que o ECA precisa ser renovado, mas que é necessário também valorizar os trabalhos que já estão sendo feitos pelos movimentos sociais, sobretudo por meio da cultura. Pois a cultura, o hip-hop, por exemplo, tem salvado muitas vidas.

Anexo III: Relatoria realizada pelo Ipea

I - Mesa de abertura:

Pepe Vargas – Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; Gary Stahl – Representante do Unicef no Brasil; Salete Valesan – Diretora da FLACSO Brasil; Rodrigo Torres – Secretário Nacional de Políticas para Crianças e Adolescentes Substituto da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; Carlos Nicodemos – Vice-presidente do Conanda; Ezequiel Luiz Faria de Sena (Zeca) – Adolescente do G38 do Conanda.

Os pontos destacados na mesa de abertura referem-se aos marcos legal e situacional que possibilitaram a redação e a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente como Lei. O ministro Pepe Vargas destacou a importância de saudar os 25 anos do ECA e seu marco histórico, pois esse caminha *pari passu* com a redemocratização do país. O ECA reflete o debate que existia nos anos 1980 para a superação de uma legislação atrasada que não reconhecia, em sua plenitude, direitos de crianças e adolescentes. Nesses anos todos foram consolidados direitos civis, bem como a legislação de participação em conselhos e conferências.

Avanços

• Avanços importantes foram destacados nas falas dos (as) convidados (as), como a redução expressiva da taxa de mortalidade e do trabalho infantil, além da ampliação significativa do acesso e permanência na educação formal. Gary Stahl, representante do Unicef no Brasil, reforça que as conquistas devem ser celebradas, enfatizando que a legislação (Lei nº 8.069) trouxe para o Brasil os princípios internacionais de direitos humanos de crianças e adolescentes.

• O Estatuto criou bases sólidas para a consolidação de direitos universais como saúde, educação e assistência social. Rodrigo Torres enfatizou a importância da redução da mortalidade infantil, o que representa grande avanço para a garantia de um dos direitos fundamentais, do direito à vida. Carlos Nicodemos, ao rememorar a importância histórica do Estatuto, destacou que se trata de uma das principais legislações de cidadania brasileira. Ezequiel, representante dos adolescentes que compõem o G38 Conanda, ao relatar suas experiências e vivências como adolescente da periferia, ressaltou a importância dos movimentos culturais para a formação política de crianças e adolescentes.

Desafios

• Em relação aos desafios que se apresentam no ano em que o ECA completa seus 25 anos, muitas pautas foram destacadas, com especial ênfase para a proposta de redução da maioridade penal em tramitação no senado federal, seguido da violência letal praticada contra adolescentes e do aumento dos indicadores de adolescentes que contraíram o vírus HIV. Portanto, apesar do avanço representado pelo Estatuto, ainda existem lacunas a serem preenchidas. Exemplo disso é a implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) que ainda não foi feita em todo território nacional. Outro dado refere-se ao formato das unidades de internação que se assemelham aos presídios.

• Esse debate deve ser ampliado para reverter o quadro da demanda da sociedade por investimento em medidas penais pela implementação efetiva das medidas socioeducativas. É preciso enfrentar as manifestações a favor da violência e que investem em culturas antidemocráticas. Esse enfrentamento deve ser feito no cotidiano, com paciência e com capacidade de mobilização.

Anexo III: Relatoria realizada pelo Ipea

• As crianças e adolescentes que são deixadas para trás tem nome e endereço, são em grande escala negros, índios, meninos e meninas da periferia.

• O índice de homicídios de adolescentes é um fato grave e pode aumentar se as condições sociais do país permanecerem como estão. Se a maioridade penal for reduzida, adolescentes terão novamente seus direitos violados.

• O Sinase representa um grande avanço nesses 25 anos e o modelo de responsabilização deve ser implementado efetivamente para interromper os processos de exclusão desses adolescentes. Os casos de homicídios de adolescentes representam o racismo estrutural presente no Brasil.

• A pesquisa realizada pela Flacso sobre violência policial contra crianças e adolescentes mostra um aumento significativo de mortes por homicídio. Esse é um grande desafio para todas as políticas públicas de defesa, promoção e garantia de direitos humanos.

• Os principais desafios relacionam-se ao aprimoramento e implementação das medidas socioeducativas. Igualmente alertou-se para a importância de fortalecer os conselhos de direitos, buscando ampliar a participação efetiva dos movimentos de crianças e adolescentes. Foram destacadas duas principais ações em relação aos conselhos tutelares: formação para conselheiros e estruturação das redes de conselhos e padronização das atuações dos conselhos tutelares.

• Do mesmo modo, o vice-presidente do Conanda reforçou a necessidade de responder a pauta negativa da redução da maioridade penal.

• Ezequiel, representante do G38 Conanda, argumentou que as escolas não cumprem com seu papel de formar cidadãos, pois a menção ao ECA é quase nula, fazendo com que crianças e adolescentes, principalmente negros e negras, se alienem em relação aos direitos garantidos pela legislação. Além disso, expõe que a criança e o adolescentes ainda são reprimidos e silenciados pela escola e pela sociedade.

Recomendações

Foram destacadas as seguintes recomendações:

• Envolver e instrumentalizar os gestores e a população por meio da divulgação do guia de prevenção da violência letal contra jovens e adolescentes.

• Uniformizar os fluxos, procedimentos e formações de conselheiros de direitos e tutelares para que, de fato, exista uma política nacional de fortalecimento dos conselhos.

• Construir estratégias de afirmação e visibilidade do Estatuto.

• Fortalecer os processos de conferências para a consolidação da política nacional dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

• Garantir que a área da criança e do adolescente não seja resultado da sublocação da política de direitos humanos em outra pasta.

•Reafirmar a necessidade da manutenção e do fortalecimento do orçamento público para a política de direitos humanos no Brasil.

• Fazer dos 25 anos do ECA uma afirmação dos avanços e um diagnóstico dos desafios.

Anexo III: Relatoria realizada pelo Ipea

II - Mesa técnica: Subsídios para o Processo de Implementação do ECA

Mário Volpi – Coordenador do Programa Cidadania dos Adolescentes, do Unicef Brasil; Enid Rocha – Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea; Cláudia Dutra – Diretora de Direitos Humanos e Cidadania/SECADI-MEC.

• Mário Volpi destaca que foi feito um grande esforço para perceber, na trajetória do país, o que o ECA representava no contexto da redemocratização. Ele representa um ponto importante no desenvolvimento do Brasil. Houve uma dúvida se o país estaria preparado para essa grande mudança paradigmática ou se o melhor seria atualizar a legislação presente na época. Optou-se por colocar a criança no centro da discussão de maneira diferente. A tese defendida era que a criança deveria ocupar a posição central desde o começo da agenda democrática brasileira. Do mesmo modo foi pautada a importância da participação de crianças e adolescentes na construção desse novo paradigma legislativo.

• A sociedade brasileira acertou, no momento oportuno, trabalhar com os conceitos de democracia, participação social e criança/adolescente como cidadãos de direito. Na época, o Brasil tinha uma população predominantemente jovem. Atualmente a pirâmide etária está se abrindo na parte superior. Portanto, os investimentos feitos no passado vão determinar se a população mais velha teve todos os seus direitos garantidos no decorrer da vida.

• Volpi reitera que o avanço marcado pelo ECA foi significativo em relação à redução da mortalidade infantil, ao acompanhamento pré-natal e acompanhamento da primeira infância, mas lembra de que é preciso dedicar integral atenção à criança indígena, que ainda se encontra desassistida.

Avanços x Desafios

• Resgatando alguns avanços e desafios, Volpi pontua que o problema da mortalidade materna ainda é gravíssimo no país e deve ser analisado com atenção.

• Houve avanço na evolução do percentual de nascidos vivos registrados no mesmo ano de nascimento por região, mas ainda há a questão dos filhos e filhas de ribeirinhas e indígenas que não são registrados.

• Em relação à educação, houve uma queda no número de crianças fora da escola, mas persiste o problema de atraso de adolescentes em relação à distorção idade/série. Houve redução significativa do trabalho infantil, sobretudo na região nordeste, o que contribuiu para a redução da desigualdade social.

• Outro avanço que deve ser destacado refere-se à redução da transmissão do HIV da mãe para a criança no parto, porém houve aumento gradativo da transmissão do vírus entre adolescentes. O Estado precisa enfrentar a epidemia do HIV em ações preventivas de informação e conhecimento voltadas para crianças e adolescentes nas escolas.

• Enid Rocha, representante do Ipea, destacou os desafios que precisam ser enfrentados para a consolidação e implementação do ECA, sobretudo em relação às medidas protetivas e socioeducativas presentes no Estatuto.

• Lembrou que a legislação rompe com a doutrina

Anexo III: Relatoria realizada pelo Ipea

menorista e inaugura a doutrina da proteção integral, o que representa um salto qualitativo em relação ao entendimento e atendimento de crianças e adolescentes, que se soma à expansão da Rede Socioassistencial; Programa Bolsa Família (PBF); Pronatec, Projovem Urbano, ProUni, entre outros.

• Entretanto, um dos principais avanços inaugurados pelo ECA é a mudança na concepção, organização e gestão das políticas de atenção à criança e ao adolescente. A gestão é um grande desafio para a implementação das políticas públicas, especialmente no âmbito dos municípios.

• Portanto, é preciso pensar sobre o que pode ser feito na esfera municipal para que a política seja implementada e funcione, de fato, como um sistema integrado. Garantir direitos significa atuar em três frentes: promoção dos direitos instituídos, atuação dos órgãos de defesa em resposta às violações e controle social e participação social.

• A representante do Ipea destacou que, apesar de todos os avanços mencionados, há uma parcela de adolescentes fora da escola, que não estudam e não trabalham, ou ainda, existem aqueles que, em idade tão precoce, já necessitam conciliar trabalho, estudo e vida familiar. Essa situação mostra a necessidade de políticas que insiram esses adolescentes na rede de políticas públicas universais, propiciando oportunidades para a conclusão do ensino básico.

• De acordo com os dados publicados pelo Ipea, a juventude brasileira é trabalhadora, mas ocupa, majoritariamente, o trabalho informal precário, com baixos salários que não atingem o mínimo estabelecido. Há um universo que demanda atenção das políticas públicas, bem como a necessidade da participação e mobilização da sociedade.

• É importante viabilizar os dois mecanismos lícitos de mobilização social (educação e trabalho), a fim de que os adolescentes não fiquem vulneráveis a serem cooptados pelo crime organizado devido às condições socioeconômicas em que estão inseridos. Mais que a pobreza é a desigualdade social que está por trás da questão do adolescente em conflito com a lei.

• A área da proteção da criança e do adolescente deve avançar na direção da integração das políticas públicas. Os recentes avanços do SUAS vêm dando continuidade na implementação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária com destaque para Reordenamento da Rede de Serviços de Acolhimento e também na implementação nas medidas socioeducativas em meio aberto de prestação de serviço para a comunidade e de liberdade assistida. Porém, é necessário reforçar a integração nos territórios das instituições do judiciário, conselhos tutelares, com as ações que estão sendo desenvolvidas por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS e CREAS).

• Mário Volpi destaca que as medidas socioeducativas devem ser radicalizadas. Há de se ter unidades que consigam cumprir com o papel de interrupção da trajetória do adolescente em conflito com a lei para que ele possa organizar a própria vida sem se utilizar das práticas infracionais. O percentual de adolescentes que cumprem medidas socioeducativas por atos praticados contra a vida representa 0,013%, número muito pequeno para a quantidade de adolescentes em unidades de internação. É urgente a formulação de propostas para a questão dos homicídios praticados contra adolescentes e jovens. Não há como aguardar que o congresso vote uma lei que acabe com os autos de resistência. É preciso que cada homicídio

Anexo III: Relatoria realizada pelo Ipea

contra adolescentes seja imediatamente investigado. Tem que haver um pacto nacional com secretários de segurança para reverter esse quadro. Os grandes avanços acabam ofuscados pela tragédia que tira a vida de adolescentes a todo o momento.

• Enid Rocha pontua que o maior desafio em relação ao ECA refere-se à integração das políticas públicas, por exemplo, a execução de medidas socioeducativas em meio aberto no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Os avanços da política da criança e do adolescente introduzidos a partir da Constituição de 1988 têm as marcas do projeto democrático-participativo. Preconizam a integralidade dos direitos para todo o universo das crianças e adolescentes, propõem a elaboração de políticas amplas que consideram crianças.

• No entanto, para a representante do Ipea, a política de proteção dos direitos da infância e da adolescência tem influencia de legados predominantes de outros projetos políticos, que atuam constrangendo seus avanços. Falta um maior status para a política de proteção de crianças e adolescentes, bem como recursos de fontes seguras que dê sustentação a esse sistema. Ou seja, é preciso trabalhar na maior institucionalização da política da infância, dotando-a de maior institucionalidade.

• Cláudia Dutra, Diretora de Direitos Humanos e Cidadania/SECADI-MEC, destacou a importância de saudar os 25 anos do ECA, bem como os princípios de proteção, promoção e garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes. É importante o reconhecimento pela afirmação da proteção integral, da responsabilização do Estado, da Sociedade e da Família quanto à garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

• A representante do MEC enfatizou que a mesa técnica visou ampliar o debate sobre a efetivação das conquistas trazidas pelo ECA e os principais desafios atuais. O Estatuto é uma das maiores conquistas da sociedade brasileira. Do mesmo modo afirma que ECA e Plano Nacional de Educação se complementam.

• Lembrou que a escola ainda deve se empenhar muito para efetivar a garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes. A educação enquanto direito universal envolve mais que educação de qualidade, envolve escola digna, preparada, com condições de infraestrutura e pedagógica, professores com formação que supere a base curricular e que vá em direção à garantia de direitos humanos. A questão que se apresenta atualmente é em que o plano nacional nos apoia e nos desafia?

• Cláudia Dutra ainda destaca que há nas metas do Plano Nacional de Educação um conjunto de estratégias que apontam para a gestão e também para a reestruturação político-pedagógica dos currículos, para que garantam abordagens interdisciplinares e currículos diversificados, que abordem o enfrentamento às desigualdades e às violências. O Plano Nacional de Educação é um instrumento importante para o enfrentamento dos desafios apresentados na conjuntura atual.

Anexo III: Relatoria realizada pelo Ipea

III - Roda de Diálogo

Participantes: Suzana Varjão (moderadora) – Coordenadora de qualificação e relações acadêmicas da ANDI - Comunicação e Direitos; Aíla Oliveira – Movimento Enegrecer – Bahia; Benedito Rodrigues Dos Santos – Professor e pesquisador da Universidade Católica de Brasília e consultor do Unicef; Vicente Faleiros - Professor titular aposentado da Universidade de Brasília e professor da Universidade Católica de Brasília; Olympio de Sá Sotto Maior Neto – Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná; Irmã Maria do Rosário Leite Cintra - Presidente do Instituto para o Desenvolvimento Integral da Criança e do Adolescente (INDICA).

Questão 1: Qual a conjuntura política na sociedade brasileira na época de formulação do ECA e na época atual?

• Na época de criação do ECA, o processo constituinte mobilizava a retomada dos movimentos populares, o congresso era constituinte, então não se pode comparar com o de hoje, além disso, os movimentos pela criança e adolescente estavam unidos e tinham um projeto político, mais do que um projeto legal. Mesmo naquele contexto não foi fácil à tramitação do projeto do ECA. Quem presidia a casa era uma deputada contrária ao projeto. Mas o momento de agora é o oposto, onde os setores reacionários ganharam força e a esquerda se perdeu um pouco no projeto político.

• Professor Vicente Faleiros citou as forças que convergiram para inserir os direitos da criança e do adolescente na Constituição: a campanha nacional das Diretas já, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Pastoral do Menor, grupos de teoria da libertação, Movimento de Meninos e Meninas de Rua, uma militância acadêmica crítica ao menorismo e alguns políticos.

• Para Irmã Maria do Rosário, naquele tempo tinha muita animação, apesar das muitas dificuldades. As pessoas ficavam no Congresso, dentro da sala com os relatores e depois que suas presenças foram proibidas, ficavam na porta e nos intervalos havia muita negociação. Mas a situação de hoje é diferente. Naquela época havia uma militância de se fazer de tudo o que o que fosse necessário para que se conseguisse a votação. (Mostrou a cópia da minuta do ECA com as assinaturas.).

• Os debatedores acreditam que, desde a época de criação do ECA, houve uma grande desmobilização, pois as pessoas acreditaram que por si só a lei modificaria a realidade social. Mas o que muda a realidade social é a prática dos direitos, a difusão do conhecimento dos direitos. Hoje, parte da população não conhece e, devido a isso, muitas vezes é contra o ECA.

• Sobre os projetos do ECA, tratava-se de romper com a política menorista que era feita para colocar o pobre na cadeia ou no abrigo. Já a luta do ECA é que seja uma lei para todos, como a lei de registro de nascimento. Perguntava-se, na época, se a lei ia pegar e pegou porque foi divulgada e realizada através de conselhos, de rede, com a participação comunitária. Hoje o conselho das crianças e adolescentes perdeu um pouco da força política. A mesa pondera que existem populações que, por questões culturais, não vão aderir à lei do registro de nascimento, “o Estado não pode obrigar, mas não é por isso que pode se omitir”.

• O grande desafio no momento de elaboração do ECA

Anexo III: Relatoria realizada pelo Ipea

era de fazer uma lei que respeitasse crianças e adolescentes e rompesse com o *apartheid* social entre crianças e menores. Eram desafios de uma sociedade "hiperclassista" de apartação de crianças e crianças que estavam foram do escopo de direitos.

• Aíla Oliveira, do Movimento Enegrecer, acredita que o apartheid nunca foi superado, analisa que na época de construção do ECA ainda tinha resquícios dos valores de uma sociedade elitista e racista e que essa ótica não mudou muito. Assim as crianças e jovens, negros e negras, ainda são vistas como criminosas. O projeto de lei de redução da maioridade penal traz esse olhar higienista e a vontade genocida do Estado. Para quem é adolescente negro, ainda é como se estivessem sob a legislação do Código de Menores, pois ainda são segregados.

Questão 2: Com a aprovação do ECA, houve o rompimento no âmbito legal frente à lógica menorista. Atualmente quais são as outras rupturas possíveis?

• Já houve outras rupturas, pois antes do ECA havia falta de participação absoluta, a política era muito hierarquizada do nacional para estados e municípios, era baseada na perspectiva repressiva, onde crianças e adolescentes eram objetos e não sujeitos.

• Professor Benedito Rodrigues afirma que hoje o aparato do Sistema de Garantia de Direitos no Brasil é considerado o maior sistema de proteção e diretos de crianças e adolescentes do mundo. Até hoje ele cresceu do ponto de vista da institucionalidade, mas ainda está muito longe de operar, de fato como sistema. Existe uma incompletude do próprio Estatuto.

• É uma lei que depende de instituições, mas a sociedade dá manutenção para a desigualdade. Houve avanços em relação à redução do analfabetismo, acesso a escola, redução do trabalho infantil, redução da gravidez na adolescência, mortalidade infantil, registro civil. O ECA abriu as portas para que outras políticas pudessem atender crianças e adolescentes. A rede de atendimento ainda está muito fragmentada, embora haja municípios que conseguiram avançar nessa questão. A política de redução da desigualdade ainda é limitada. Mas com a implementação do SUAS, houve avanços, embora a redução da desigualdade ainda seja muito pequena, pela baixa tributação sob bens e riquezas.

• A maioria dos debatedores citou a participação social como uma ruptura que ainda não se conseguiu fazer. Retomam o artigo 227, que faz referência ao art. 204 que determina a participação da população no controle e deliberações de políticas públicas, por isso criou-se os conselhos, entre eles, conselhos de direitos.

• O procurador Olympio de Sá Sotto Maior lembra que a política deliberada pelos conselhos vincula o legislador pela obrigação de implementar políticas públicas. No entanto, ainda não se trabalham com essa regra "de ouro". O administrador, diante do princípio da prioridade absoluta, não poderia implementar outra política pública caso haja deliberação do conselho por uma política específica. Assim, ainda não é aproveitado o comando institucional/legal da prioridade absoluta. A destinação dos recursos públicos também não é devidamente acompanhada.

Anexo III: Relatoria realizada pelo Ipea

• O professor Vicente Faleiros complementa que o que mais se imaginava possível, na época de criação do ECA, era a ruptura com o modo centralizado/hierarquizado de se fazer política publica, mas até hoje ainda não é utilizada pela sociedade e pelos conselhos de direitos. Também não houve ruptura na forma de operação dos conselhos de diretos. Não existe articulação entre os diversos setores das políticas públicas. Ainda há pouca articulação entre os próprios órgãos/instituições estatais. Falta uma orquestração entre governo e população, gabinete e rua/sociedade (mobilização).

• A questão da participação de crianças e adolescentes na deliberação/formulação de políticas públicas foi tocada por Aíla. Mesmo que o ECA tenha trazido rupturas com a legislação passada, ele não rompe com a lógica elitista e homogeneizadora: ainda estão vigentes todos os processos de exclusão e marginalização de crianças e jovens negros e não contempla questões de gênero, que são aspectos fundamentais, assim como a questão da sexualidade. O silêncio e a omissão em relação a essa questão corrobora para o aumento de problemas como, por exemplo, o aborto de meninas jovens na periferia.

Questão 3: Sobre a forma de pensar e executar políticas públicas no âmbito normativo, haveria algo a ser ajustado?

• Os debatedores seguem pensando nas reformulações necessárias para melhorar a questão da participação social e das crianças e adolescentes. Entende-se que os conselhos de direitos são instrumentos de pressão. É um espaço político

importante, mas não é um espaço definitivo. A sociedade é omissa ao não ocupar os espaços dos conselhos. É um espaço de construção contra-hegemônica importante, mas que tem sido cooptado por grupos conservadores.

• Para o Professor Benedito Rodrigues, não há condições de formular políticas públicas com esse modelo de conselho. É a favor da revisão da organização dos conselhos, pois como estão organizados não são capazes de formular políticas integrais. Cada conselho de direito tem oito atribuições e competências, quatro técnicos na equipe, com carga horária curta, há uma elitização dos conselheiros, pois a maioria é composta por funcionários públicos. Outro problema é que não possuem poder de decisão sobre a política. Os conselhos não estão formulando políticas na fase de criação. O modelo atual de conselho pode ter a função que tem no sistema de saúde: de não formular política, mas de deliberar sobre.

• Para o professor Vicente Faleiros, a necessidade de se revisar as normativas que regem os conselhos tem ligação com a necessidade de mudança na estrutura e organização desses conselhos para lhes dar possibilidade de desempenhar sua função política. O conflito entre a política representativa e participativa ainda está em aberto. Controle social é uma luta que passa pela democracia participativa. O Brasil passa por uma crise de democracia representativa e o que existe na reforma política é mais do mesmo, muda mas continua da mesma forma. A democracia representativa não dá conta da participação democrática e interesses populares.

• O procurador Olympio acredita que não se pode abandonar a ideia de conselho de hoje, apesar de o Conanda não funcionar, outros conselhos funcionam. Defende que a lógica que orientou a construção de conselhos não é a lógica

Anexo III: Relatoria realizada pelo Ipea

de sistemas, é a de complementaridade e conjunto de ações. Também afirma que o modelo vigente dos conselhos de direitos está para fazer outras coisas que não formular políticas públicas. Deve-se retomar a importância das deliberações dos conselhos de direitos da criança e do adolescente, pois vinculam os administradores ao cumprimento das políticas deliberadas por estes conselhos.

• Sobre os conselhos tutelares, é preciso haver uma modificação, pois, em boa parte do Brasil, os conselheiros são eleitos por interesses que não correspondem aos das crianças e adolescentes. Não adianta dar poder ao conselho tutelar parecido ao do juiz, de requerer serviços públicos, se os conselheiros ficam reféns da "boa vontade" de gestores e administradores públicos. É preciso que a obrigatoriedade da prioridade esteja em todos os níveis.

• No âmbito da legislação para adolescentes em conflito com a lei, o Sinase ainda não tem solução para adolescentes que possuem transtorno mental e que não recebem o tratamento que precisam. Não há unidades para serem feitos acolhimentos dessas pessoas duplamente inimputáveis.

• Os participantes afirmaram ainda que não adianta produzir mais aparatos legislativos e normativos, pois não haverá necessariamente redução da violência contra crianças e adolescentes. A estratégia em relação ao movimento de defesa dos direitos de crianças e adolescentes está equivocada, pois não atinge os espaços que deveria atingir, não atua de forma estrutural.

• A representante do Movimento Enegrecer (BA) pontua que violência que atinge jovens negros mostra que o racismo continua pautando as políticas de controle e de segurança pública, não existe política de proteção a esses adolescentes. Adolescentes que não conseguem se locomover na cidade, ter acesso a uma educação boa e que morrem na mão da polícia.

Desafios e sugestões:

Durante a mesa foram colocados alguns desafios e propostas de ação.

• A maioria dos debatedores falou da necessidade de divulgação do ECA para crianças e adolescentes e para a sociedade em geral, assim como da formação para profissionais que lidam com as políticas destinadas às crianças e adolescentes para que compreendam a perspectiva e a ótica do ECA na defesa de todas as crianças e a concepção das crianças e adolescentes como sujeitos em situação peculiar de desenvolvimento.

• Professor Benedito Rodrigues aponta que hoje estamos exigindo dos movimentos sociais muito conhecimento técnico e isso tem prejudicado, pois deixa-se de lado a competência política. Sente falta na esquerda de um projeto político para o país e de acreditar que precisamos de conselhos que possam formular políticas públicas que incidam estruturalmente em pontos que não estão sendo tocados. Também coloca que é necessário que o Estado reconheça que políticas de aceleração do crescimento e medidas econômicas afetam diretamente crianças e adolescentes.

• Para o procurador Olympio, um desafio é superar

Anexo III: Relatoria realizada pelo Ipea

a centralização dos recursos que deixa os municípios sem muitas condições para executarem suas obrigações. Boa parte do recurso federal é usada para pagar a dívida brasileira que deveria ter sido auditada. Essa dívida está impedindo que políticas sociais sejam desenvolvidas. As políticas para crianças e adolescentes ainda estão marginalizadas. Outra dificuldade é que hoje temos na presidência um "desqualificado" que ameaça seus opositores. Espera-se que seja caçado por corrupção e que se retome a dignidade do Congresso.

• Os maiores desafios para Aíla estão no fato de haver poucos espaços onde jovens negros e negras periféricas são ouvidas. Poucas instituições ousam dizer que o racismo é institucional. Resgata a fala do Zeca de que crianças e adolescentes não são entendidas como sujeitos de direitos e isso contribui para que fiquem sem saber o que está sendo planejado para elas. Muitas vezes o contato que tem sobre o ECA são informações falaciosas da televisão.

• É necessário atentar para o recorte de gênero, raça e classe para se implementar políticas de superação das desigualdades. Em relação ao machismo, Aíla afirma que tem de ser tratada a questão da violência simbólica que meninas sofrem, como a hipersexualização das mulheres negras. Crianças e jovens negras não são convidadas para proferir falas em espaços de deliberação política. Jovens negras e negros da periferia não ocupam espaços de poder. É preciso que a fala e a participação de jovens negras reverberem no âmbito político e social.

• O maior desafio hoje, segundo a representante do Movimento Enegrecer, é a questão dos homicídios de adolescentes negros. Critica que se fale da melhoria do índice de mortalidade infantil, pois a criança que é salva da mortalidade infantil não consegue chegar à adolescência. Não há proteção efetiva destinada às crianças e adolescentes negras. Ao contrário, são vistas como inimigas do avanço. Crianças e adolescentes negras tem que escolher entre a educação que possivelmente trará frutos num futuro ou se juntar ao tráfico. O paradigma menorista ainda está vigente com seu constante mecanismo de vigiar e punir. É preciso que os pontos de lazer e cultura sejam incentivados. O movimento cultural tem colocado a salvo muitas vidas dentro da periferia. É preciso trabalhar com o que já está sendo feito e proporcionado pela arte e cultura na periferia. Esse trabalho ajuda a cooptar crianças e jovens para o lado positivo da força.

• Assim, faz-se urgente rever o ECA em relação à diversidade de gênero e raça. Uma das ações necessárias é que haja uma investigação dos homicídios, pois hoje, cerca de 90% dos homicídios não são esclarecidos. É preciso dotar políticas de prevenção dessas mortes e conscientização na área de gênero, investindo em políticas de cultura e fazer com que haja uma investigação dos homicídios de adolescentes negros e periféricos.

• Professor Vicente Faleiros concorda que a mídia brasileira dominante e proprietária dos grandes conglomerados internacionais de comunicação também é um grande desafio a se enfrentar. Há uma luta para dar visibilidade midiática para colocar a criança e o adolescente, na mídia, como sujeitos de direitos, mas a grande mídia ainda tem uma visão menorista, retrógrada. A sociedade é

Anexo III: Relatoria realizada pelo Ipea

conservadora e manipulada pela mídia conservadora. Há uma orquestração da mídia para retomada do capitalismo em sua configuração mais selvagem, que ainda quer colocar a criança no lugar subalterno, da obediência absoluta. A crítica da mudança de perspectiva em relação à criança/adolescente tem que passar pela mídia conservadora que ainda os colocam no lugar de "menores" bandidos. O machismo e o racismo passam por essa mesma mídia conservadora.

• Para Irmã Maria do Rosário, a grande dificuldade se dá no âmbito das estratégias de gestão. Ainda há grande dificuldade para executar o que é deliberado. Como pôr em execução? Como gerir? Como agilizar? Coloca a necessidade de se construir um plano de ação para impedir a redução da maioridade penal e outros ataques aos direitos da criança e do adolescente.

• Assim, os participantes concordam que atualmente o impacto das políticas se dá sobre algumas violações de diretos, mas não sobre violências estruturais, como desigualdade social, violência sexual, racismo, etc. Outro desafio é construir uma forma de as eleições dos conselheiros tutelares atenderem interesses de crianças e adolescentes. E que os modelos de conselhos de direitos sejam revisitados para que possam cumprir o papel de controle e deliberação. Os princípios de integralidade e intersetorialidade previstos pelo ECA são válidos, porém não são efetivados.

Questões/debate

• As questões que pautaram o debate aberto com o público foi o da criminalização dos direitos sexuais e reprodutivos de crianças e adolescentes e sobre a alta influência mercadológica nas políticas para crianças e adolescentes.

• Meninas que são barradas nas políticas de saúde e prevenção. Adolescentes são encaminhados para medida socioeducativa por terem engravidado a namorada com idade inferior a 14 anos. Estamos criminalizando o ato sexual assim como se criminaliza ser jovem. Foi ponderado que a justiça da infância e da juventude não encarceraria um adolescente que praticou ato sexual com adolescente, pois não se trata de proibir os direitos sexuais e reprodutivos, mas resguardar para que adultos não violentem crianças e adolescentes.

• Há o ponto polêmico dos casos em que meninas ciganas e meninas indígenas são "dadas" ao casamento aos 12 anos e questiona-se se o direito é universal ou se deve ser aplicado contextualmente. Ponderou-se ainda que em muitas situações a vida sexual dos e das adolescentes vira um caso de justiça a partir do momento em que a mãe/pai reclamam, caso contrário é como se não existisse violação de direitos. Mas existem também violências nas relações afetivas e sexuais entre jovens e isso não é pautado, apesar de ser muito comum a reclamação das adolescentes sobre suas primeiras experiências sexuais.

• Sobre a exploração sexual, é necessário reanalisá-la, pois ela está se reconfigurando e se reconduzindo ao espaço privado, onde as próprias famílias usam a criança, o que configura novas formas de escravidão.

Anexo III: Relatoria realizada pelo Ipea

• Na avaliação dos 10 anos do ECA, constatou-se três grandes paradigmas em conflito: cidadania, clientelismo/ paternalismo e o do mercado. O paradigma clientelista/ paternalista tem notoriedade na mídia e é o responsável pela resolutividade da questão da criança. Na política da criança se naturaliza, principalmente nas camadas médias e altas da sociedade, que o mercado vai resolver questões que são de responsabilidade do Estado, como saúde e educação.

• Encerramento com a declamação de poemas escritos por adolescentes. Aíla narra sua primeira poesia marginal.

Anexo IV: Material Produzido

A roda de diálogo, realizada em 1º de setembro de 2015, gerou produtos que serão disseminados para os integrantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente e para a população como um todo, no intuito de difundir as diferentes perspectivas sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e a política nacional integral de promoção, proteção e defesa de direitos.

Foram realizadas 5 horas, 49 minutos e 35 segundos de gravação de vídeo. Essas gravações gerarão cerca de 100 micro-vídeos. Ainda, a roda de diálogo ensejou entrevistas com quatro presentes e registro da declamação de três poemas.
Além deste relatório sintético, foram realizadas duas relatorias, sendo uma produzida pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) e a segunda pela Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (Flacso Brasil), anexas a este relatório sintético.

Ademais, foram realizados registros fotográficos publicados em redes sociais (*Facebook* e *Twitter*).

O material produzido foi entregue ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em assembleia.

Parceria:

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ANDI Comunicação e Direitos

FLACSO BRASIL

PNUD

Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

unicef

Realização:

CONANDA
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Secretaria de
Direitos Humanos

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA