

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

THIAGO NOBREGA DE ALMEIDA

**Políticas públicas e violência infanto-juvenil na cidade de Cascavel: para
além da sujeição criminal**

Maringá
2014

THIAGO NOBREGA DE ALMEIDA

Políticas públicas e violência infanto-juvenil na cidade de Cascavel: para além da sujeição criminal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Elaboração de Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Geovanio Edervaldo Rossato

Maringá
2014

THIAGO NOBREGA DE ALMEIDA

Políticas públicas e violência infanto-juvenil na cidade de Cascavel: para além da sujeição criminal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Geovanio Edervaldo Rossato
Universidade Estadual de Maringá (Presidente)

Prof. Dr. Nelson Piletti
Universidade de São Paulo (USP)

Prof.Dr. Walter Lucio de Alencar Praxedes
Universidade Estadual de Maringá (UEM)

Aprovada em: 25 de agosto de 2014

Local da defesa: Bloco H-12, sala 14, *campus* da Universidade Estadual de Maringá

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu professor e orientador Dr. Geovanio Edervaldo Rossato, pela dedicação e gentileza concedidas, e aos demais professores do Mestrado, que contribuíram para a abertura de novos horizontes e crescimento intelectual.

Agradeço aos meus pais e irmãos, que apesar da distância, estão sempre em pensamento.

Por fim, agradeço a minha esposa e meu filho, amores da minha vida.

Políticas públicas e violência infanto-juvenil na cidade de Cascavel: para além da sujeição criminal

RESUMO

O presente estudo procura analisar o tratamento dado pelo Estado às crianças e adolescentes brasileiras envolvidos com a criminalidade violenta, em especial na cidade de Cascavel, localizada no oeste do estado do Paraná. Esta cidade foi escolhida como local de referência para o trabalho, devido ao contínuo aumento da violência, principalmente no número de homicídios. A pesquisa, inicialmente, apresenta uma retrospectiva histórica da construção do sistema de garantia de direitos, através de uma análise bibliográfica, partindo da Europa do século XV até os dias atuais, enfocando no Brasil, especificamente, o Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado no ano de 1990. Na sequência, para compreender os motivos do crescimento da violência, é feita uma análise descritiva das variáveis dos bancos de dados existentes, considerando os âmbitos nacional e regional, com enfoque especial para o município de Cascavel. Para tanto, foi utilizada a técnica quantitativa de coleta de dados, bem como, realizada uma análise da estrutura e forma de atuação da rede de proteção integral existente na cidade de Cascavel. Ao final, após discorrer sobre a importância de políticas públicas de prevenção da criminalidade juvenil, com a participação da Segurança Pública e da sociedade civil, resta evidenciado que ainda há muito a ser feito pelas crianças e adolescentes, como a necessidade de ações integradas dos atores envolvidos na prevenção e a sensibilização de autoridades e políticos para um maior aporte de recursos públicos para as áreas relacionadas à proteção da infância e juventude.

Palavras-Chave: Infância. Juventude. Violência. Sistema de garantia de direitos. Cidade de Cascavel. Segurança Pública.

Public policies and child and adolescents violence in the city of Cascavel: beyond the criminal subjection

ABSTRACT

This study seeks to analyze the treatment given by the State to Brazilian children and adolescents involved in violent crime, particularly in the city of Cascavel, located in the western of Paraná state. This city was chosen as a reference location for this work, due to the continuous increase of violence, especially in the number of homicides. The research first presents a historical retrospective of the rights guarantee system construction, through a literature review, from the fifteenth-century in Europe until the present day, focusing in Brazil, mainly the Children and Adolescents Statute, promulgated in 1990. After that, to understand the reasons for violence increase, a descriptive analysis of the variables of existing databases is made, considering national and regional levels, with particular focus on the city of Cascavel. For this, quantitative data collection technique was used, as well as an analysis of the structure and performance of the integral protection network in the city of Cascavel. Finally, after discussing the importance of public policies to prevent juvenile crime, with the participation of Public Security and civil society, there is evidence that there is still a lot to be done for children and adolescents, such as the need of integrated actions between the actors involved in the prevention and awareness of authorities and politicians of a greater contribution of public funds to areas related to the protection of children and youth.

Keywords: Childhood. Youthness. Violence. Rights guarantee system. Cascavel city. Public safety.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. BALANÇO HISTÓRICO DO ATUAL SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS.....	15
1.1 HISTÓRICO DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS PELO MUNDO	17
1.2 EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS NO BRASIL.....	20
1.3 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A CONSAGRAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS	30
2. VIOLÊNCIA E JUVENTUDE.....	34
2.1 DEFINIÇÃO DE VIOLÊNCIA	35
2.2 VIOLÊNCIA FÍSICA, ESTRUTURAL E SIMBÓLICA NO BRASIL	37
2.3 VIOLÊNCIA NO ESTADO DO PARANÁ	46
2.4 VIOLÊNCIA E VULNERABILIDADES NA CIDADE DE CASCAVEL/PR	48
2.5 A PRÁTICA DE ATOS INFRACIONAIS POR ADOLESCENTES, NA CIDADE DE CASCAVEL.....	57
3. O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS E A PARTICIPAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DA SOCIEDADE CIVIL NA PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE JUVENIL	66
3.1 SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: CONCEITO E OPERACIONALIZAÇÃO	66
3.2 A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	70
3.2.1. A Rede de Proteção da Cidade de Cascavel.....	72
3.2.2 O CONANDA, os Conselhos Estaduais, Municipais e as Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente	74
3.2.3 Conselhos Tutelares	76
3.3 A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE JUVENIL.....	80
3.4 A PARTICIPAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DA SOCIEDADE CIVIL NA PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE JUVENIL.....	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
REFERÊNCIAS	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução das taxas de homicídio (em 100 mil) de crianças e adolescentes (<1 a 19 anos) por idades simples (Brasil, 2000-2010).....	42
Tabela 2 - Tipos de violências praticadas contra crianças e adolescentes, entre os anos de 2001 a 2008, na cidade de Cascavel.....	59
Tabela 3 - Tipos de violência sexual praticadas contra crianças e adolescentes, por sexo.....	59

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução das taxas de homicídio (em 100 mil) de crianças e adolescentes (<1 a 19 anos), entre os anos de 2000/2010, no Brasil.....	43
Gráfico 2 - Número de mortes em Cascavel em 2012	55
Gráfico 3 - Evolução do número de homicídios em Cascavel.....	56
Gráfico 4 - Distribuição dos homicídios de adolescentes por mês e sexo, no ano de 2012	57
Gráfico 5 - Idade dos jovens cascavelenses assassinados em 2012	57
Gráfico 6 - Tipos de atos infracionais cometidos pelos Jovens Internados no CENSE I.....	63
Gráfico 7 - Origem dos jovens internados no CENSE I por bairros.....	63
Gráfico 8 - Origem dos jovens em cumprimento a L.A por bairros.....	65
Gráfico 9 - Tipos de atos infracionais cometidos pelos jovens em L.A	66
Gráfico 10 - Origem dos jovens em cumprimento a P.S.C por bairros.....	67
Gráfico 11 - Tipos de atos infracionais cometidos pelos jovens em P.S.C	67

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Rede Intersetorial de Atenção e Proteção Social do Município de Cascavel	76
---	----

INTRODUÇÃO

O Estado é o responsável direto pelo estabelecimento e desenvolvimento das condições de vida da população. Direitos básicos dos indivíduos, como o acesso à alimentação, educação, segurança e saúde, são por ele estudados, definidos e implementados. Como forma de implementação, utiliza-se as políticas públicas, que devem ser realizadas para promover, de um modo geral, a qualidade de vida dos seus cidadãos, e, especificamente, assistir de forma adequada as crianças e os adolescentes de determinada localidade.

Por política pública, especificamente na área infanto-juvenil, deve-se entender recursos públicos legalmente vinculados a programas e planos de atendimento das necessidades vitais básicas do público infanto-juvenil. Isto é, a determinação legal de dotação orçamentária específica para a implementação, desenvolvimento e a manutenção de programas e planos de custeio de ações e serviços, que atendam às demandas próprias e inerentes à formação pessoal, familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

Conforme doutrina consagrada na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e da ONU (1989) e na Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959), todo menino e menina tem direito à proteção integral. Essa proteção também é prevista na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente, conforme será retratado ao longo do trabalho. Os princípios encontram-se sintetizados no artigo 227, caput, da Constituição Federal:

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

A teoria da proteção integral considera que deve haver prioridade no atendimento às necessidades específicas infanto-juvenis (MINAYO, 2006). Ela se organiza através da tutela dos interesses peculiares das crianças e adolescentes, com a criação de instrumentos que garantam a efetivação de seus direitos frente à família, à sociedade e ao Estado.

Apesar da existência de diversos diplomas que asseguram a proteção integral, as crianças e adolescentes estão imbricadas com a questão da violência. Na função de Delegado de Polícia Civil neste estado desde o ano de 2008, deparo-me diariamente com situações em que esses dois grupos são expostos à diversas formas de violações de seus direitos, com

consequências diretas e indiretas no desenvolvimento físico, mental e emocional. Principalmente no público adolescente, a questão da violência aparece como ponto crucial. Nessa etapa da vida, os jovens aparecem tanto como agentes agressores, mas, sobretudo, como vítimas (SOUZA; JORGE, 2006).

Nos diversos plantões policiais dos quais participei, a grande maioria na cidade de Cascavel, nunca se deixou de ver um adolescente sendo conduzido à Delegacia pela prática de algum ato infracional. Inicialmente, eram situações que envolviam delitos menos graves, como a condução de veículos automotores sem a devida habilitação, brigas em escolas, injúria e difamação. Mas, os casos de maior gravidade, como roubo, porte de arma de fogo, tráfico de drogas e homicídio tornaram-se uma constante nos últimos anos, situação essa que me incomoda não apenas como servidor da Segurança Pública, mas principalmente como cidadão e pai.

A ausência de políticas públicas, em especial para populações jovens das regiões periféricas das cidades, cria uma ausência de perspectiva de que essas pessoas possam superar as deficiências de um preparo intelectual minimamente exigido para certas atividades laborais (SILVA, 2008). Ainda, o enigma da violência fica mais nítido através de estatísticas que ampliam os números de morte por homicídios, sem que nenhum elemento de decifração forneça pistas explicativas de sua ampliação (DIÓGENES; SÁ, 2011).

Diante das inquietações proporcionadas com o descaso à infância e à juventude, aliados aos alarmantes índices de violência constatados, a cidade de Cascavel, situada no oeste do estado do Paraná, foi escolhida como local de referência para a pesquisa. Essa buscou compreender os motivos de tão exacerbada violência, em que crianças e adolescentes figuram como autores e vítimas, bem como, o modo de estruturação e atuação da rede de proteção integral existente no município, sem deixar de focar na questão da segurança pública, à qual me encontro atrelado.

No capítulo 1 do trabalho, abordo a construção do sistema de garantia de direitos ao longo da história, através de uma análise bibliográfica, partindo da Europa do século XV até os dias atuais, enfocando no Brasil, especificamente, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado no ano de 1990.

No período analisado, será possível observar grandes avanços na legislação existente, principalmente no Brasil, que contrasta com as poucas conquistas angariadas no campo prático. Mesmo após 23 anos de promulgação do ECA, o caminho da cidadania plena da criança e do adolescente continua a ser um ideal distante para a nossa sociedade.

Recentes pesquisas indicam o Brasil como um dos países com maior índice de violência contra seus jovens, conquistando o nada honroso quarto lugar com sua taxa de 13,8 homicídios para cada 100 mil crianças e adolescentes.¹ Ainda, o consumo de drogas, lícitas e ilícitas, bem como, o uso de armas de fogo, causam efeitos perversos nas vidas dos jovens, além de serem os principais fatores causadores de suas mortes.

Importante parcela das mortes de jovens das grandes cidades no Brasil, hoje, deve-se aos conflitos oriundos da briga de quadrilhas pelo mercado varejista de drogas, dos acertos de contas entre usuários e fornecedores e dos confrontos entre policiais e traficantes. Em todas essas situações, as armas de fogo encontram-se associadas. No entanto, tudo isso é sintoma de uma sociedade que oferece poucas perspectivas saudáveis aos jovens pobres (a maioria dos que morrem) que, por sua vez, afirmam-se socialmente pelo machismo que a violência promove pelas armas. (SOUZA; JORGE, 2006, p. 27).

Os problemas acima citados, conforme será exposto no trabalho, não são recentes e estão diretamente atrelados com fatores sociais. À guisa de exemplo, já era possível vislumbrar, na década de 1970, nas grandes cidades brasileiras, crianças e de adolescentes pelas ruas, pedindo esmolas e vendendo doces nos semáforos. Hoje, esse problema social chegou às cidades de médio porte, como Cascavel/PR, juntamente com um crescimento exponencial da violência.

Considerada como um polo regional do oeste do estado do Paraná e localizada próxima ao estado do Mato Grosso do Sul, aos países do Paraguai e da Argentina, a cidade de Cascavel foi ocupada de modo intenso, mas com um crescimento de forma desordenada. É composta por 292.372 habitantes², sendo 51.566 somente da população infanto-juvenil.³

Com um IDH-M de 0,782⁴ e renda per capita de R\$1.160,69⁵, a cidade de Cascavel ostenta uma boa posição entre as demais do estado, mas essa aparente estabilidade não retrata as desigualdades sociais existentes, com insuficiência de recursos destinados às áreas de assistência social, saúde, educação e lazer.

Apesar dos visíveis problemas sociais, a opinião pública, influenciada pelo impacto que o rápido crescimento da criminalidade exerce sobre o comportamento coletivo (ADORNO, 1999), passa a relacionar os jovens, especialmente os pobres, com a prática de infrações penais, sem apontar soluções ou caminhos a serem seguidos, ou seja, sem qualquer

¹ Mapa da Violência – Crianças e Adolescentes 2012.

² Conforme estimativa do IBGE, de agosto de 2012.

³ Conforme divisão feita pelo IBGE/2010, considera-se como infanto-juvenil a população entre 10 e 19 anos.

⁴ PNUD/IDH-M 2013.

⁵ CENSO 2010.

menção à necessidade de adoção, por parte do governo, de políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes.

Em particular, em conjunturas em que os sentimentos coletivos de medo e insegurança diante da violência parecem exacerbados, estimulando o pânico moral contra suspeitos de cometerem crimes, acirram-se e radicalizam-se as posições pró e contra a adoção de políticas exclusivamente repressivas, em especial destinadas aos adolescentes autores de infração penal. Nesse debate, recorre-se com frequência ao argumento de que os crimes praticados por esse segmento da população estão crescendo acentuadamente sem que os poderes públicos disponham de instrumentos legais capazes de conter esse avanço. Não sem motivos, partidários dessas apreensões advogam adoção de medidas rigorosas como detenção em massa, encarceramento por períodos mais longos e redução da idade de maioridade penal. (ADORNO, 1999, p. 67).

Para tentar responder a essas e outras indagações, foi utilizada como ferramenta de pesquisa a técnica quantitativa de coleta e análise dos dados. O método quantitativo foi utilizado no intuito de realizar uma coleta de informações padronizadas, analisando-as através de técnicas estatísticas.

No capítulo 2 do trabalho, em que basicamente estão sintetizados os dados coletados, apresenta-se uma análise descritiva das variáveis dos bancos de dados utilizados, bem como o cruzamento de algumas delas. Esses dados foram obtidos junto à Delegacia de Homicídios, à 15ª Subdivisão Policial, à Delegacia do Adolescente, ao Conselho Tutelar, ao 6º Batalhão da Polícia Militar, ao Instituto Médico Legal, ao Centro de Referência Especializada de Assistência Social, Centro de Socioeducação, todos sediados na cidade de Cascavel.

No período estudado (anos de 2008, 2010 e 2012), buscou-se analisar quantitativamente as ocorrências policiais relacionadas aos adolescentes, segundo a natureza dos atos infracionais praticados e dos crimes sofridos, na cidade de Cascavel, além de comparar com os números de outras cidades, do mesmo porte, dentro do estado.

Um segundo objetivo do trabalho foi o de identificar o perfil social do adolescente envolvido com os atos infracionais, com análise de algumas variáveis, como sexo, cor, idade e local de residência. Por fim, em um terceiro momento, analisou-se o modo como o estado, especificamente em Cascavel, tem procurado proteger as crianças e adolescentes, em especial aqueles envolvidos com a criminalidade violenta.

O uso do método quantitativo, conjugado com a experiência pessoal como profissional de Delegado de Polícia, possibilitou apreender diversos aspectos da realidade da cidade analisada, bem como, a chegar a conclusões mais firmemente embasadas, porém não exaustivas do assunto, principalmente após análise do funcionamento do sistema de garantias

de direitos do município e da forma como a Segurança Pública trabalha em prol desse desiderato, conforme explicitado no capítulo 3.

Ao final do trabalho, espera-se que o debate sobre as causas da violência que permeiam o mundo de crianças e adolescentes se intensifiquem, auxiliando na mudança de paradigmas e no aprofundamento da importância de ações integradas dos atores envolvidos na prevenção, bem como, na sensibilização de autoridades e políticos para que recursos públicos das áreas relacionadas à proteção da infância e juventude sejam intensificados.

1. BALANÇO HISTÓRICO DO ATUAL SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

Anteriormente à chegada do mundo moderno, não existiam conceitos de infância e adolescência. As crianças eram tratadas como adultos em miniatura (LEON, 2009) e não como sujeitos de direitos, visto que começavam a trabalhar muito cedo. Eram objeto de leis repressivas, utilizadas como mão de obra barata e punidas como se adultos fossem. As legislações existentes em diversos países tinham como foco principal a proteção da sociedade dentro da qual elas geralmente eram excluídas.

Somente no início do século XX, com as Declarações e Tratados Internacionais, as crianças e adolescentes passaram a ser alvo de medidas protetivas e respeitadas como seres em desenvolvimento, que devem receber proteção especial do Estado, da sociedade e da família.

O Brasil, após séculos de legislações que só aniquilaram com nossas crianças e jovens (RIZZINI, 2011), foi palco, principalmente no final da década de 1980 e início dos anos 1990, de uma forte mobilização social, influenciada pelas tendências internacionais, que formou o campo necessário para que a causa da criança e adolescente fosse alçada como prioridade absoluta, culminando com a aprovação, em 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual revogou a doutrina menorista, regulamentando a criação de um sistema de garantias de direito.

Essa mobilização social foi capaz de mudar paradigmas, que antes colocavam a criança e o adolescente como objetos do discernimento e da vontade dos adultos, para agora reconhecer seu protagonismo enquanto cidadãos (OLIVEIRA, 2006), estruturando, assim, o Sistema de Garantia de Direitos.

O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente será melhor analisado e estudado ao longo do quarto capítulo, mas pode ser compreendido como um conjunto de instâncias e órgãos que se incumbem de assegurar o cumprimento e implementação das leis (BRANCHES, 2000) destinadas a esse público-alvo.

Além de conquistas no campo dos direitos, nossos meninos e meninas ganharam respeito também quanto à forma de tratamento. Até o século XIX, o termo “menor” era utilizado apenas para realizar diferenças etárias entre criança, jovem ou adolescente. Depois da proclamação da Independência, em 1822, os termos “menor” e “menoridade” foram utilizados pelos juristas para a definição da responsabilidade penal.

Mas, a partir do final do século XIX, a palavra “menor” começou a aparecer com maior frequência no vocabulário jurídico brasileiro (RIZZINI, 2011), sendo utilizada, desde o Código de Menores de 1927 até os dias atuais, com o sentido de criança abandonada, marginalizada e pobre. Neste Código, a título de exemplo, são utilizados os termos “expostos” para os menores de 7 anos, “abandonados” para os menores de 18 anos, “vadios” para os atuais meninos de rua, “mendigos” para os que pedem esmolas ou vendem coisas nas ruas e “libertinos” para os que frequentam prostíbulos (SILVA, 2000).

Foi, então, estabelecida uma distinção terminológica para a infância, com a utilização da palavra “criança” para aquela oriunda de famílias estruturadas e bem postas e a palavra “menor” para a infância desfavorecida e delincente, muitas vezes associada às questões raciais e à prática de infrações penais, sendo foco da repressão policial.

Para a Organização Mundial de Saúde, a adolescência compreende o período dos 10 aos 19 anos, enquanto que juventude o período dos 15 aos 24 anos. Esse conceito pode ser desdobrado e caracterizar o adolescente jovem como aquele entre os 15 e 19 anos e o adulto jovem entre 20 a 24 anos.

No Brasil, de acordo com a doutrina da proteção integral, criança (até 12 anos incompletos) e adolescente (até 18 anos incompletos) são definidos como “pessoas em fase de desenvolvimento”. Eliminou-se a rotulação de “menor”, “infrator”, “carente”, “abandonado”, etc., classificando-os todos como crianças e adolescentes em situação de risco (SILVA, 2000).

A adolescência pode ser definida como sendo a etapa da vida entre a infância e a fase adulta, marcada por um processo de crescimento físico e psicossocial. É, segundo WESTPHAL (2010), o momento em que o indivíduo se prepara para assumir responsabilidades próprias da idade adulta e plena autonomia social.

Para MARQUES e MADALENO (2010):

Em geral, se considera a adolescência como o período do ciclo de vida durante o qual os indivíduos buscam estabelecer uma identidade e vínculos interpessoais para além da unidade familiar central, aprendem a respeito de sua sexualidade e como lidar com ela de maneira responsável, e desenvolvem a capacidade de manterem-se financeiramente. (MARQUES; MADALENO, 2010, p. 114).

Não se pode negar a existência de diferentes juventudes, visto que diferentes formas de interações sociais interferem na vida dos jovens. Ainda, em cada sociedade, é possível observar representações diversas, que se manifestam por influências sociais, culturais, estruturais, dentre outras.

Para se compreender a construção do atual Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, é necessário, inicialmente, fazer um retrospecto dos principais acontecimentos históricos, conforme será visto a seguir.

1.1 HISTÓRICO DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS PELO MUNDO

Na Europa, entre os séculos XV e XVI, a vida das crianças camponesas não era muito diversa dos adultos, visto que eram tratadas de modo semelhante àqueles, sendo chamadas de “pequenos adultos” (CARVALHO, 2008). Trabalhavam com os pais praticamente após começarem a andar e o trabalho pesado em lavouras já era observado assim que chegavam à adolescência.

A Inglaterra, entre os séculos XV e XVI, vivenciou a passagem do feudalismo para o capitalismo, fato este que acarretou na expulsão dos camponeses de suas terras que, atraídos para as cidades, figuravam muitas vezes como vadios e desempregados (MELOSSI; PAVARINI, 2006).

Sem oportunidades de empregos, a mendicância espalhou-se por Londres, fato este que levou o rei a autorizar o uso do castelo de Bridewell para acolher os desempregados, além de ladrões e ociosos, misturando num mesmo local crianças, adolescentes e adultos, criminosos ou não.

Com o tempo, diversas “*houses of correction*”, chamadas indistintamente de “*Bridewells*”, espalharam-se pela Inglaterra, cujo objetivo era transformar os internos através do trabalho obrigatório e da disciplina, bem como servir como medida expiatória, para que as demais pessoas não seguissem pelo mesmo caminho da “vadiagem” (MELOSSI; PAVARINI, 2006).

Em 1572, a Rainha Elisabeth instituiu a *Poor Law*, mas, somente em 1576, as casas de correção espalharam-se pelo país e deveriam oferecer trabalho aos desempregados ou os obrigar a tanto.

As “*Workhouses*”, implantadas pela Primeira Lei dos Pobres, de 1601, e consolidadas pela Segunda Lei dos Pobres, de 1834, do rei George III, visavam atender os excluídos da sociedade - homens, mulheres, enfermos, ociosos, criminosos e crianças. Nelas, a “educação” foi apropriada para atender às necessidades que se colocavam naquele momento histórico.

Na França do séc. XVI, a assistência aos pobres, que era baseada na caridade religiosa, foi substituída por uma assistência pública, mas somente na segunda metade do séc. XVII é que o internamento foi generalizado no país, tendo-se em vista o atraso do desenvolvimento capitalista com os demais países. As casas de trabalho que surgiram no período tiveram como um primeiro objetivo a socialização dos jovens, sendo consideradas como locais de produção e educação.

Com a Reforma, a questão da pobreza, até então encarada como uma maldição divina, passou a ser tratada como punição. Assim, as casas de correção do século XVII passaram a ficar lotadas, visto que os homens, em especial jovens e pobres, foram preparados para o “trabalho” e deveriam aceitar uma disciplina que os transformassem em instrumentos da exploração capitalista. Com o transcorrer dos séculos XVII e XVIII, as casas de correção foram dando lugar ao cárcere moderno.

Em várias cidades europeias do século XVIII, era observado um grande número de desempregados oriundos da mecanização da Revolução Industrial que, para não morrerem de fome, acabavam por mendigar, roubar, invadir propriedades alheias, formando até verdadeiros exércitos de bandidos. Aqueles que não davam esmolas corriam o risco de terem suas casas incendiadas, campos invadidos, etc.

Em contrapartida, o processo de modernização e a industrialização das sociedades, que acarretou em menor demanda de mão de obra para aumento da produtividade, possibilitou que crianças oriundas de famílias melhores estruturadas permanecessem mais tempo no lar, e, conseqüentemente, protegidas e escolarizadas. O fortalecimento da instituição escolar teve papel fundamental na construção da categoria denominada “jovem” (LEON *et al.*, 2009), que contrastava com a realidade da grande maioria de crianças e adolescentes.

As primeiras instituições especificamente criadas para os “menores infratores” surgiram em 1825, nos Estados Unidos (WACQUANT, 2003). Com o tempo, espaços distintos foram destinados para as crianças infratoras e para os órfãos e abandonados, sendo os primeiros destinados às casas de correção e os últimos para os asilos. A disciplina adotada nessas casas de correção era rigorosa, sendo o trabalho físico e manual utilizado como forma de regeneração, educação e disciplina das crianças infratoras.

Em 1889, foram criadas nos Estados Unidos as “*children courts*” ou “*juvenile courts*”, leis que, em nome da proteção das crianças e da sociedade, concediam aos juízes a possibilidade de intervenção nas famílias, especialmente as pobres e desestruturadas. Os filhos, caso os juízes entendessem que o ambiente familiar poderia levá-los ao mundo do crime, eram encaminhados para instituições.

Mas é somente no início do século XX que a necessidade real de proteger os direitos da criança entra em voga no cenário internacional (RIZZINI, 2009). Esse movimento pode ser observado em diversas declarações internacionais, particularmente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na Declaração dos Direitos das Crianças de 1924 e na Convenção dos Direitos da Criança (CDC) de 1959.

A Convenção dos Direitos da Criança foi o primeiro documento internacional que reconheceu de modo explícito que as crianças e adolescentes são possuidores de direitos (SILVA, 2000), com a recomendação de especial atenção a esse público. São citados os seguintes direitos: à igualdade; a um nome e nacionalidade; à alimentação, moradia e assistência médica adequada para a criança e a mãe; ao lazer; a ser socorrido em primeiro lugar; a ser protegido contra o abandono e a exploração no trabalho e a crescer dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, firmada pela Organização das Nações Unidas (1948), serviu também de base para diversas convenções internacionais. Essas têm criado estatutos com garantias a não violação de direitos básicos que, com o tempo e com as novas condições sociais, dão origem a pactos específicos e genéricos.

Os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1996) incutiram o conceito de direitos humanos universais no plano individual, coletivo e social, como o direito da criança à especial proteção do Estado, da sociedade e da família. As nações signatárias comprometem-se a garanti-los e os implementar, considerando as diferenças e vulnerabilidades dos seus destinatários.

As crianças e adolescentes, segmentos mais vulneráveis às violações (RIZZINI, 2009), foram objeto de medidas específicas, como a Convenção dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20/11/1989 e ratificada pelo Brasil em 24/09/1990.

A Convenção reconhece as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e garantias próprias, independentemente da atuação da família, do Estado e da sociedade. Traz obrigações próprias para as famílias e para a sociedade de um modo em geral, com a presença de valores até então inexistentes de forma explícita, como a necessidade do respeito à condição de pessoa em desenvolvimento; o reconhecimento como sujeito de direitos; a prioridade absoluta nas políticas públicas. Ainda, é explícita em proibir tratamentos ou castigos degradantes, bem como a pena capital ou prisão perpétua (art. 37).

É a Convenção o instrumento de direitos humanos mais aceito internacionalmente, visto que foi ratificado por 193 países.⁶ Ela é regida por três diretrizes básicas: princípio da não discriminação, o direito da criança de ser ouvida e o princípio do interesse superior da criança.

Hoje em dia, todos os Estados membros da América Latina ratificaram a Convenção e reconhecem o compromisso de assegurar a todos os cidadãos menores de dezoito anos a proteção especial de seus direitos.

Outros diplomas internacionais podem também ser citados como exemplos de proteção às crianças e adolescentes: O Plano de Ação da Conferência Mundial de População e Desenvolvimento (Cairo, 1994), que incluiu os adolescentes como sujeitos de políticas públicas de direitos sexuais e direitos reprodutivos; A Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial da Mulher (Pequim, 1995), que trouxe recomendações sobre a violência sexual contra a mulher e contra as crianças, como a necessidade de alteração das leis que tratam sobre o aborto ilegal; o processo de revisão e avaliação do programa Cairo + 5, ocorrido em 1999 pela Organização das Nações Unidas, que garantiu o direito aos adolescentes à privacidade, ao sigilo, à educação, ao consentimento informado, à educação sexual, à informação, à assistência sexual e à saúde.

No ano de 2000, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou dois protocolos adicionais para a Convenção dos Direitos da Criança, um sobre a participação de crianças em conflitos armados e outro sobre a venda, prostituição e uso de crianças em pornografia.

Conforme será visto no próximo item, os progressos internacionais obtidos com relação aos direitos da infância e juventude tiveram repercussão direta no Brasil, levando a superação de uma política discriminatória baseada na legislação menorista e a criação de um sistema nacional de garantia de direitos em prol da infância e juventude brasileira.

1.2 EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS NO BRASIL

No Brasil, o histórico das políticas públicas voltadas para as crianças e adolescentes mostra que, por muitos anos, o tema foi tratado mais como questão de ameaça à ordem pública do que consciência cidadã (RIZZINI, 2009).

⁶ Somente os Estados Unidos e a Somália não o ratificaram.

Os bem-nascidos terão a infância garantida; os demais estarão sujeitos ao aparato jurídico-assistencial destinado a educá-los ou corrigi-los. Alguns serão crianças e os demais, menores. (RIZZINI, 2009, p. 102).

A infância que tinha necessidades de assistência era normalmente denominada de “orphã” e “exposta”. O termo órfão também englobava as crianças que tivessem perdido apenas um dos pais. Já a criança exposta ou “enjeitada” era aquela que não queriam receber, sustentar ou criar (SILVA, 2000).

A legislação das primeiras décadas do Brasil Imperial que trata do tema gira em torno do recolhimento das crianças “orphãs” e expostas, baseada na ideologia cristã de amparar os abandonados. Eram praticadas medidas de cunho assistencial, lideradas pela Igreja Católica e pela iniciativa privada de caráter caritativo. A responsabilidade de cuidar dos expostos, nesse período, era da Igreja, que contava com subsídios dos cofres públicos para tal desiderato.

As primeiras medidas educacionais do período visaram à organização de um ensino público de amplo acesso à população. No decorrer das décadas seguintes, políticas com caráter discriminatório são adotadas para as crianças, com base principalmente na origem social.⁷

Mesmo a Lei do Ventre Livre, de 1871, que previu que os filhos de escravos nasceriam libertos, era condicionada a vontade do Senhor, que adquiria o direito de usufruir do trabalho do liberto (“ingênuo”) até os 21 anos de idade, caso o tivesse “criado” até os 8 anos.

Os Códigos Penais de 1830 e de 1890 trouxeram as primeiras questões referentes aos “menores”. Como exemplo, o Código de 1830 regulamentou a criação das “instituições correcionaes”, cujo objetivo era recolher os menores delinquentes, como forma de repressão da ociosidade.

O Código Criminal de 1830 definiu três diferentes idades, antes dos 21 anos, referentes à responsabilidade penal: os menores de 14 anos são isentos de responsabilidade penal; os maiores de 14 e menores de 17 anos podem ser responsabilizados, conforme

⁷ Como exemplo, pode-se citar o Decreto nº 1.331-A, de 1854, que previa, em seu artigo 69, que não poderiam frequentar a escola os meninos que padecerem de moléstias contagiosas, os que não tiverem sido vacinados e os escravos.

entendimento do juiz; os maiores de 17 até o limite de 21 anos são sujeitos a penas mais severas, como as galés.⁸

No entanto, se o juiz entendesse que o menor de 14 anos praticou determinado ilícito com discernimento, poderia ser recolhido à casa de correção até os 17 anos. Mas, na prática, esses menores sofriam verdadeiras condenações, visto que as casas de correções apenas surgiram no final do século, sendo, então, encaminhados para prisões comuns.

O Código de 1890 estabeleceu a idade de 9 anos como limite mínimo para a imputabilidade penal. O menor de 14 anos só deveria ser punido se atuasse com discernimento e, caso assim fosse determinado pelo juiz, era submetido a um regime educativo e disciplinar.

No Brasil do final do século XIX, existiram as chamadas “Rodas dos Expostos”⁹, locais destinados a amparar “os expostos” ou “rejeitados” pelas famílias, sem contudo revelar a identidade daqueles que os abandonavam (ROCHA, 2006).

Essa assistência privada, baseada na caridade religiosa, visava proteger os desvios das organizações familiares do período colonial e imperial, mas passa a ser combatida, já no século XIX, pela medicina higiênica (SILVA JUNIOR; GARCIA, 2010), notadamente sobre o controle e prevenção de doenças infectocontagiosas, visto o grande número de enjeitados que morriam nessas instituições.

No que se refere à infância, o movimento higienista não apresentou mudanças significativas na legislação, mas contribuiu de maneira importante para o movimento jurídico, que assumiu o protagonismo junto à família e à criança.

Cabe aqui destacar a importância do médico Moncorvo Filho¹⁰, um dos principais representantes dos princípios da “higiene infantil” e criador, em 1899, do Instituto de Proteção e Assistência à Infância.

Incansável porta-voz da causa da criança, legando-nos uma obra de cerca de 400 trabalhos em defesa da vida e da saúde. Foi ele um dos mais contundentes denunciadores do descaso da nação em relação ao estado de pobreza em que vivia a população, demonstrando seus efeitos maléficos sobre a infância – nunca deixando

⁸ A pena das galés era na qual os condenados cumpriam a pena de trabalhos forçados em embarcações a vela, remando sob a coerção de castigos corporais. Foi abolida no Brasil pelo § 20, do artigo 72, da Constituição de 1891. No Império, a punição significava prisão com trabalho forçado e correntes expostas ao público.

⁹ As primeiras Rodas foram criadas em Salvador e no Rio de Janeiro, por volta de 1700.

¹⁰ Carlos Artur Moncorvo Filho pode ser considerado uma das figuras públicas mais importantes na difusão de preceitos higiênicos e ações voltadas para a proteção da infância do país. Para maiores detalhes sobre o médico brasileiro e instituto por ele criado, ver: WADSWORTH, James E. Moncorvo Filho e o problema da infância: modelos institucionais e ideológicos da assistência à infância no Brasil. Rev. Bras. Hist., São Paulo, v. 19, n. 37, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010201881999000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 fev. 2013.

de apontar que, ao afetarem a criança, comprometiam o futuro do país. (RIZZINI, 2009, p. 109-110).

As mudanças que surgiram ao longo da segunda metade do século XIX e início do século XX, como o início da urbanização e industrialização, demandaram do Estado uma nova organização das políticas em rigor.

A abolição da escravatura, em 1888, e o advento da República, em 1889, foram acompanhados pelo êxodo rural e um processo de industrialização incipiente. Crianças e jovens passaram a experimentar crueldades inimagináveis (PASSETTI, 2007), geradas no próprio núcleo familiar, nas escolas e fábricas, bem como nos internatos, nas ruas e nos confrontos entre gangues e policiais.

As dificuldades financeiras levaram os pais a abandonarem cada vez mais os filhos, o que ocasionou o surgimento de uma nova ordem de prioridades no atendimento social, que não mais poderia ficar restrita à filantropia privada e seus orfanatos. O Estado teve que ser acionado, com a adoção de políticas sociais e a criação de legislações específicas.

Assim, preocupado com a presença de crianças e adolescentes ociosos nos grandes centros urbanos (ALVAREZ, 2010), o Estado idealiza a criação de instituições “assistenciais e protetoras” de menores moralmente abandonados e criminosos, como ocorreu em 1902, com o advento do Instituto Disciplinar no governo de Campos Sales.¹¹

As ações ilícitas de crianças e adolescentes ou mesmo a simples presença das crianças pobres nas ruas, apontam todo o tempo para a ameaça de um crescimento incontrolável da criminalidade futura, de uma desagregação social progressiva, fruto da ausência de uma política preventiva voltada para as crianças e jovens moralmente abandonados. As questões da educação e da regulamentação do trabalho de crianças e adolescentes, em contrapartida, são deslocadas para o segundo plano. (ALVAREZ, 2010, p. 273).

Numa visão mais ampla que a “Roda dos Expostos”, as novas instituições direcionam-se a todos os menores em estado ou perigo de abandono, no intuito de combater a delinquência e criar “cidadãos de bem”. Desse modo, a integração das crianças e jovens na sociedade passou a ser tarefa do governo, através de políticas sociais especiais, que procuram educar pelo medo (PASSETTI, 2007), no intuito de reduzir a delinquência e a criminalidade.

¹¹ O Instituto Disciplinar, instalado inicialmente na capital do estado, no bairro do Tatuapé, destinava-se a abrigar menores do sexo masculino, entre 9 e 21 anos, os “pequenos mendigos, vadios, viciosos, abandonados”, incluindo-se aqueles condenados, por infração, pelo Código Penal então vigente. A instituição foi instalada com o objetivo específico de promover “a regeneração dos menores criminosos e corrompidos”. Segundo seu regulamento interno, um de seus objetivos era o de “incutir hábitos de trabalho, a educar e a fornecer instrução literária e profissional, de preferência a agrícola”. Para maiores informações, consultar o Regulamento do Instituto Disciplinar, Cap. 1, art. 1º, p. 90, conforme o Decreto nº 1.079, de 3 de dezembro de 1902, para execução da lei nº 844, de 10 de outubro de 1902.

No Brasil do séc. XIX, os “menores” eram considerados pelos juristas como aqueles abandonados, moralmente ou materialmente, que povoavam as ruas dos centros das cidades, sendo chamados de “menores criminosos” quando da prática de delitos. A rua, na época, era classificada pelos juristas como o local de contaminação das crianças, que as transformavam em criminosas e colocavam a sociedade em perigo.

A passagem do século XIX para o XX não modificou a mentalidade dos juristas e autoridades, que ainda tratavam as crianças abandonadas ou criminosas como mero caso de polícia e de simples repressão urbana (LONDOÑO, 1991). Eram recolhidas das ruas, parques e praças, pois representavam um perigo para os comerciantes e cidadãos de bem, sendo colocadas em prisões destinadas a adultos, mesmo com a previsão de prisões especiais no Código de 1890.

LONDOÑO (1991), surpreso com o que presenciou na época, descreve em sua obra que os visitantes de Casas de Detenção e das Cadeias das grandes cidades, no começo do século, tinham que assistir ao espetáculo da convivência de jovens com adultos criminosos, o que fazia das cadeias verdadeiros laboratórios do crime e escolas para criminosos.

Fechavam-se os trinta primeiros anos da República com um investimento na criança pobre vista como criança potencialmente abandonada e perigosa, a ser atendida pelo Estado. Integrá-la ao mercado de trabalho significava tirá-la da vida delinquencial, ainda associada aos efeitos da politização anarquista e educá-la com o intuito de inculcar-lhe a obediência. Pretendendo domesticar as individualidades e garantindo com isso os preceitos de uma prevenção geral, os governos passaram a investir em educação, sob o controle do Estado, para criar cidadãos a reivindicar disciplinadamente segundo as expectativas de uma direção política cada vez mais centralizadora. Para tal, a escola e o internato passam a ser fundamentais. (PASSETTI, 2007, p. 355)

Diante desse cenário, os juristas passaram a postular uma mudança na postura do Estado, com a criação de uma lei que protegesse o menor de idade. Assim, no dia 12 de outubro de 1927, com o Decreto nº 17.943 A, foi instituído o Código de Menores, redigido por Mello Mattos e aprovado com o apoio de figuras proeminentes da época nos meios políticos, jurídicos, legislativos e assistenciais.

O código foi elaborado com extrema minúcia e continha 231 artigos, que expressavam o pensamento da época, com a adoção de medidas disciplinares e moralizadoras para os “menores” perigosos ou a caminho de ser:

O Código de Menores de 1927 destinava-se especificamente a legislar sobre as crianças de 0 a 18 anos, em estado de abandono, quando não possuíssem moradia certa, tivessem os pais falecidos, fossem ignorados ou desaparecidos, tivessem sido declarados incapazes, estivessem presos há mais de dois anos, fossem qualificados

como vagabundos, mendigos, de maus costumes, exercessem trabalhos proibidos, fossem prostitutas ou economicamente incapazes de suprir as necessidades de sua prole. (SILVA, 2000, p. 117).

Essa lei, muito mais do que um instrumento de defesa dos direitos das crianças e adolescentes, figurou como instrumento de defesa social. Em seus minuciosos artigos, observa-se, conforme citado por RIZZINI (2009), a preocupação em:

[...] resolver o problema dos menores, prevendo todos os possíveis detalhes e exercendo firme controle sobre os menores, através de mecanismos de “tutela”, “guarda”, “vigilância”, “educação”, “preservação” e “reforma”. (RIZZINI, 2009, p. 130).

O Código de 1927 reflete, além de uma visão extremamente preconceituosa, um cuidado extremo no sentido de garantir que a meta de resolver o problema do “menor” seja bem sucedida. Uma simples suspeita ou desconfiança no comportamento, biótipo ou vestimenta do jovem poderia dar ensejo a sua apreensão sumária.¹²

Na década de 1930, a preocupação diante da precocidade da criminalidade juvenil (ROCHA, 2006) continuava. Ainda, o reconhecimento da questão dos jovens como um problema social, principalmente ligado à questão da pobreza, é refletido em discursos e leis do período do governo de Getúlio Vargas.¹³

De um modo geral, passou-se a focar o problema dos vadios, mendigos e “menores” como questão social (BELLUZZO, 2004), sendo necessária a melhoria das condições de vida da população e o fortalecimento da assistência social.

Na década de 1940, a participação e atuação da assistência social é marcada como essencial nas leis do período, principalmente quanto à questão dos “menores”, com a criação de diversos órgão nacionais, com representações nos estados e municípios.

¹² Como exemplo, seguem abaixo as transcrições de dois artigos do Código de 1927:

Art. 68. O menor de 14 annos, indigitado autor ou cumplice de facto qualificado crime ou contravenção, não será submettido a processo penal de, especie alguma; a autoridade competente tomará sómente as informações precisas, registrando-as, sobre o facto punivel e seus agentes, o estado physico, mental e moral do menor, e a situação social, moral e economica dos paes ou tutor ou pessoa em cujo guarda viva.

Art. 69. O menor indigitado autor ou cumplice de facto qualificado crime ou Contravenção, que contar mais de 14 annos e menos de 18, será submettido a processo especial, tomando, ao mesmo tempo, a autoridade competente as precisas informações, a respeito do estado physico, mental e moral delle, e da situação social, moral e economica dos paes, tutor ou pessoa incumbida de sua guarda.

¹³ Na Constituição de 1937, a questão das crianças e adolescentes é descrita no artigo 127: A infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento de suas faculdades. O abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação, e cria ao Estado o dever de provê-las de conforto e dos cuidados indispensáveis à sua preservação física e moral. Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole.

Em 1941, diante das inquietações provocadas com o problema do “menor”, foi criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), através do Decreto Lei nº 3.799, que tinha como missão atuar junto aos “menores desvalidos e delinquentes”. Sua preocupação principal era delinquência precoce (BEZERRA, 2006) e não questões de cidadania.

Melhorias nas condições de vida do trabalhador refletiam em melhorias sociais para a população e também para a infância, porém não foram suficientes para reduzir o número de excluídos. Esses, quando encaminhados para instituições do SAM, eram tratados como verdadeiros presos:

O SAM encarnou, durante seus mais de vinte anos de existência, o modelo correccional-repressivo. Seus estabelecimentos, tanto urbanos como rurais, tinham estrutura e funcionamento análogos aos do sistema penitenciário. Não havia necessidade de dissimulação, de disfarces ou de falsas encenações. (COSTA, 1998, p. 17).

Nos anos 40, fazia-se cada vez mais nítida a ilusão de que o Juízo de Menores salvaria a criança, sendo considerado o setor jurídico como o responsável pela solução do problema que cercava os menores abandonados e delinquentes.¹⁴

Apesar dos esforços, grande número de crianças e jovens permanecia desassistido e o problema era enfocado como eminentemente social e não jurídico, sendo cobrada cada vez mais a participação do Estado.

Entre os anos de 1940 e 1970 disseminou-se a ideia de que a juventude era uma etapa transitória e que as políticas públicas deveriam “prepará-la” para o futuro. As políticas adotadas foram setoriais, com destaque para a educação daqueles que já se encontravam integrados na sociedade, esquecendo-se dos jovens pobres.

O bem-estar da criança tem constituído uma das principais motivações para a formulação do grande número de leis e projetos de assistência à infância ao longo de nossa história. Verifica-se, da mesma forma, que o bem-estar da criança jamais foi o único interesse em jogo, pois a própria necessidade de defender também o bem-estar da sociedade configura-se como uma dualidade inerente ao problema. (RIZZINI, 2009, p. 148).

Entre os anos de 1950 e 1960, a questão da criança era vista como um desafio complexo, sendo entendida como necessária a extinção do SAM.

¹⁴ À guisa de exemplo, em 1943, o Decreto nº 6.026 estabeleceu medidas aplicáveis aos menores de 18 anos pela prática de fatos considerados como infrações penais. Assim, sendo constatada a periculosidade desses, eram encaminhados para um estabelecimento adequado até que cessasse a periculosidade, a critério do Juiz.

Em 1959, a Declaração dos Direitos da Criança, cuja tônica era a extensão de direitos, coincidiu com um período de constantes violações de direitos humanos (PASSETTI, 2007), visto que diversos regimes ditatoriais estavam sendo desenhados principalmente em países da América Latina.

Em pleno regime militar no Brasil, é criada, em 1964, a Lei nº 4.513, que cria a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), que incorpora o patrimônio e atribuições do SAM. Em seu artigo 6º, são elencadas as diretrizes e princípios a serem seguidos, como a “integração do menor na comunidade”.¹⁵

Durante a década de 1960 é estabelecida a Política de Segurança Nacional, com a prevalência de medidas de cunho repressivo. O menor de idade, nesse período, é visto como um risco à ordem pública, por participar, segundo o governo, de ações criminosas. Para o “menor”, a legislação do período é aplicada como medida de controle de “condutas antissociais”:

Era o sinal de outros tempos. A Política Nacional do Bem-Estar do Menor, sintonizada com a Lei de Segurança Nacional, orientou o novo tratamento. Afirmava que o tratamento “biopsicossocial” reverteria a “cultura da violência” que se propagava pelos subúrbios com os conflitos entre gangues e, com isso, contribuiria para acabar com a marginalidade, formando jovens responsáveis para a vida em sociedade. Não conseguiu nem uma coisa nem outra, a não ser estigmatizar crianças e jovens da periferia como menores perigosos. Os reformadores falharam novamente. O paradoxo esvaeceu. As unidades da Febem em cada estado se mostraram lúgubres lugares de tortura e espancamentos como foram os esconderijos militares para os subversivos. (PASSETTI, 2007, p. 358).

Nos anos de 1980, os jovens, especificamente aqueles chamados de “marginalizados”, eram considerados como de alto risco, devendo as políticas públicas dedicar especial atenção a essa problemática, com políticas de capacitação e aprendizado para o trabalho, como forma de “integrá-los” ao sistema vigente.

A Lei 6.697, de 10 de outubro de 1979, instituiu o novo Código de Menores, que tinha como base a doutrina da Situação Irregular, onde se partia do pressuposto de que as

¹⁵ Art. 6º Fixam-se como diretrizes para a política nacional de assistência a cargo da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, além dos princípios constantes de documentos internacionais, a que o Brasil tenha aderido e que resguardem os direitos do menor e da família:

I - Assegurar prioridade aos programas que visem à integração do menor na comunidade, através de assistência na própria família e da colocação familiar em lares substitutos;

II - Incrementar a criação de instituições para menores que possuam características aprimoradas das que informam a vida familiar, e, bem assim, a adaptação a esse objetivo, das entidades existentes de modo que somente do menor à falta de instituições dêse tipo ou por determinação judicial. Nenhum internacional se fará sem observância rigorosa da escala de prioridade fixada em preceito regimental do Conselho Nacional;

III - Respeitar no atendimento às necessidades de cada região do País, as suas peculiaridades, incentivando as iniciativas locais, públicas ou privadas, e atuando como fator positivo na dinamização e autopromoção dessas comunidades.

crianças e adolescentes encaminhados à justiça tinham infringido a lei, o que levava à adoção de uma política legalista, filantrópica e assistencialista (SILVA, 2000) que, na maioria das vezes, culminava com a internação.

Sob essa categoria, o Código de Menores de 1979 passou a designar crianças privadas das condições essenciais de sobrevivência, mesmo que eventuais, as vítimas de maus tratos e castigos imoderados, as que se encontrassem em perigo moral, entendidas como as que viviam em ambientes contrários aos bons costumes e as vítimas de exploração por parte de terceiro, as privadas de representação legal pela ausência dos pais, mesmo que eventual, as que apresentassem desvios de conduta e as autoras de atos infracionais. (SILVA, 2000, p. 119).

O fundamento do código era o exercício de um firme controle, através de mecanismos de tutela, educação, guarda, vigilância, preservação e reforma do menor abandonado ou delinquente, com menos de dezoito anos de idade.¹⁶

Essa filosofia da “situação irregular” apenas reiterou o estigma que associa pobreza e miséria a abandono e delinquência (PASSETTI, 2007). Crianças e adolescentes abandonados e infratores eram tratados do mesmo modo, bem como as medidas adotadas não passavam de verdadeiras sanções, com o disfarce de medidas de proteção.¹⁷

Em meados da década de 1980, com o fim das ditaduras violentas nos países latino-americanos, já era sinalizada uma abertura política no Brasil. Diversas vozes, até então silenciadas (CARVALHO, 2008), surgiram de diferentes segmentos da sociedade para

¹⁶ Conforme descritos nas disposições preliminares do Código de 1979:

Art. 1º Este Código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores:

I - até dezoito anos de idade, que se encontrem em situação irregular;

II - entre dezoito e vinte e um anos, nos casos expressos em lei.

Parágrafo único - As medidas de caráter preventivo aplicam-se a todo menor de dezoito anos, independentemente de sua situação.

Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor:

I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;

b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;

II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;

III - em perigo moral, devido a:

a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;

b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;

IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;

V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;

VI - autor de infração penal.

¹⁷ Foi instituída nesse Código, entre outras medidas, a prisão provisória para o menor de idade (art. 98), que pode ser decretada sem a audiência com o Curador de Menores; a aplicação de medidas a meros acusados, sem provas (art. 95), sendo somente instaurado o processo contraditório se a família do jovem tivesse condições financeiras de arcar com um advogado (art. 96).

denunciar as injustiças perpetradas contra as crianças e adolescentes, principalmente as pobres, que normalmente eram alvo da institucionalização.

O problema latente das crianças e adolescentes, que não se duvidava mais ser de cunho social (RIZZINI, 2011), reforçou o fracasso da Política Nacional do Bem-Estar do Menor e deslocou a responsabilidade para toda a sociedade.

A questão dos chamados “meninos de rua” era um dos problemas sociais mais graves do período (RIZZINI, 2011), o que levou a diversos movimentos, sendo o mais marcante no país o “Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua”. A partir desse movimento, indivíduos, grupos e instituições se mobilizaram em defesa da criança e demonstraram ser possível exercer influência em ações em nível de políticas.

Para SILVA (2000), a conjuntura interna do país, na segunda metade da década de 1980, sinalizava a existência de condições propícias à adoção da Doutrina da Proteção Integral:

O grande movimento pela democratização do país colocou na ordem do dia a pauta dos direitos humanos, que basicamente significava um veemente repúdio a tudo o que advinha do Regime Militar. (SILVA, 2000, p. 123)

Somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que expressou o fim da estigmatização formal pobreza-delinquência (PASSETTI, 2007), que o antigo modelo dos “menores” foi rompido e questões concernentes aos direitos humanos foram colocadas em pauta. Nesse momento, a Doutrina da Situação Irregular é oficialmente afastada, sendo adotada a Doutrina da Proteção Integral, com caráter de política pública.

O movimento denominado “A Criança e a Constituinte” garantiu o acréscimo do artigo 227 na “Constituição Cidadã”, que assim prescreve:

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

Assim, a transição da década de 80 para a de 90, com a aprovação unânime da Convenção Internacional dos Direitos da Criança pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, é marcada pela possibilidade real de reversão (COSTA, 1998) do quadro em que se encontram as crianças e adolescentes.

1.3 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A CONSAGRAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

Na esteira da Constituição Federal, em 5 de dezembro de 1989, o senador Ronan Tito submeteu ao Senado Federal o Projeto de Lei nº 193, que tratou sobre a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente. O Estatuto, aprovado em 13/07/1990, tem como base as normas e princípios da Convenção das Nações Unidas, sendo considerado como um dos melhores diplomas existentes (SILVA, 2000) quanto à proteção de crianças e adolescentes.

A Lei 8.069/90 buscou romper com o modelo até então existente, de cunho assistencial e repressivo, para a adoção de um plano em que são colocados como prioridades os direitos das crianças e dos adolescentes. Ela partiu da concepção de “sujeitos de direitos”, preconizando amplos direitos sociais e pessoais.

Confere ainda às crianças e adolescentes o status de prioridade absoluta e prega, dentre outras diretrizes, caber ao Estado o dever de cuidar e proteger as crianças e os adolescentes, visando seu pleno desenvolvimento.

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-lhes por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades a fim de lhes facilitar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e igualdade (art. 3º).

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (art. 4º).

Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento. (art. 6º).

PASSETTI (2007) destaca que crianças e jovens passaram a ser prioridade de Estado, bem como a nova legislação procurou afastar a associação pobreza-delinquência, que estigmatizou crianças e jovens como “menores”:

A criança e o jovem se transformaram em prioridades de Estado. A legislação pretende protegê-los da família desestruturada e dos maus-tratos que venham a sofrer; quer garantir educação, políticas sociais, alimentação e bases para o exercício da cidadania. Recomenda que a internação seja evitada, utilizada apenas como um recurso derradeiro, e pretende superar a associação pobreza-delinquência que estigmatizou grande parte das crianças e jovens como “menores”. Sem dúvida, a

Constituição e o ECA exigem um Estado presente no dia a dia zelando pelo futuro das crianças e adolescentes, vigiando e penalizando quem ferir os menores de idade, por meio de política de proteção à “criança e adolescente” garantida pelo ECA, e vigiando e penalizando infratores por meio de políticas de prevenção ao crime com base na aplicação do Código Penal. (PASSETTI, 2007, p. 366).

Diferentemente da lei anterior, que permitia a prisão cautelar do adolescente, a Lei 8.069/90 preceitua que:

Art. 106. Nenhum adolescente será privado de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente. Parágrafo único. O adolescente tem direito à identificação dos responsáveis pela sua apreensão, devendo ser informado acerca de seus direitos.
Art. 121. A internação constitui medida privativa da liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Com o Estatuto, o acesso à Justiça é totalmente reestruturado. A ação da autoridade judiciária é restringida, sendo criadas instâncias socioeducativas, com a participação da sociedade civil. Cria-se, no âmbito estadual, a Justiça da Infância e da Juventude; no âmbito municipal, os Conselhos Tutelares; a legitimidade das associações de defesa dos interesses da criança e dos adolescentes e do Ministério Público para pleitear por esses; a obrigatoriedade, por parte das equipes de saúde e de educação, de comunicar ao Conselho Tutelar qualquer caso de suspeita de maus tratos contra crianças e adolescentes.

O Conselho Tutelar, criado pelo Estatuto como órgão permanente, autônomo e não jurisdicional (art. 131), foi uma das mais importantes instituições criadas dentro do sistema de garantia de direitos. Ele deve zelar pela preservação dos direitos das crianças e adolescentes, aplicar medidas de proteção ou socioeducativas, além de atender e aconselhar os pais e responsáveis (art. 136).

Com o advento do Conselho Tutelar, o legislador pátrio pretendeu transferir parte da responsabilidade de proteção à sociedade, para que esta auxilie na garantia da cidadania e dos direitos das crianças e adolescentes.

Cabe ainda ao Conselho Tutelar abastecer, de forma periódica, o sistema denominado SIPIA – Serviço de Informação e Proteção à Infância e a Adolescência, para que o administrador público municipal tenha conhecimento dos locais de maiores carências e necessidades. A rede de informações deve ser operante e atualizada, de modo que as políticas públicas atendam as demandas conforme constante nos bancos de dados.

Após o recebimento de denúncias e confirmada a violação de direitos das crianças e adolescentes, o Conselho Tutelar deve acionar o Ministério Público que, por sua vez, adotará as medidas legais que entender pertinentes e necessárias ao caso.

O Ministério Público funciona como o grande agente articulador de toda a rede, com a fiscalização dos diversos órgãos envolvidos, exigindo resultados e assegurando o respeito aos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição. Por fim, cabe ao Juizado da Infância e da Juventude julgar e dirimir todos os conflitos que envolvam os direitos de crianças e adolescentes.

Ainda dentro do sistema de garantia de direitos, tem-se o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), onde são analisadas as carências e necessidades apontadas pelos representantes da sociedade civil. São membros do conselho representantes da sociedade civil e representantes do governo, sendo um deles do Poder Judiciário.¹⁸

Apesar da legislação existente, que demonstra uma conquista da sociedade brasileira, esta não foi capaz de alterar significativamente a realidade da criança e do adolescente (SILVA, 2000), que continua cercada por estigmas e pela violência:

O ECA inaugurou uma nova ordem jurídica e institucional para o trato das questões da criança e do adolescente, estabelecendo limites à ação do Estado, do juiz, da Polícia, das Empresas, dos adultos e mesmo dos pais, mas não foi capaz ainda de alterar significativamente a realidade da criança e do adolescente. A mudança de nomenclatura, substituindo os rótulos pejorativos de “menor”, “infrator”, “abandonado”, etc., estabeleceu a cultura do “politicamente correto”, mas quem estava nas ruas ou nas instituições antes do ECA, hoje, se adulto, está no Sistema Penitenciário ou continua sendo portador das marcas e dos estigmas incorporados durante a infância. (SILVA, 2000, p. 124).

Não há como falar de nossas crianças e adolescentes sem que a problemática da violência esteja relacionada. Abandonados, infratores e vitimizados são apenas três designações jurídicas que expressam a condição de crianças e adolescentes violentados no Brasil (PASSETTI, 2007).

¹⁸ Na esteira da Lei 8.069/90, pode-se citar:

- O decreto presidencial nº 1.904/1996, que criou o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Neste, o governo se compromete a implementar as decisões das Conferências Mundiais e outros atos internacionais, como a punição da exploração sexual, do uso de drogas e eliminação do trabalho infantil;
- A Lei 8.080/1990, Lei Orgânica da Saúde, criou o Sistema Único de Saúde, que regulamenta a saúde como direito social de todos;
- A Lei 8.742/1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), prevê, dentre outras medidas, a proteção especial aos adolescentes, como o amparo àqueles que sejam carentes.
- A Lei 9.394/1996, Lei de Diretrizes Básicas da Educação Brasileira (LDB), apresenta a educação como um direito público subjetivo de todo o cidadão.

Apesar de violentados, o campo das violências juvenis foi identificado como um mero assunto de polícia e de esfera restrita da segurança pública (DIÓGENES; SÁ, 2011), onde os jovens, especialmente os pobres, são vistos como infratores em potencial e, conseqüentemente, como delinquentes emergentes.

Conforme será observado no próximo capítulo, o quadro de violência no país, principalmente no que envolve crianças e adolescentes, é preocupante e se manifesta de diversas formas, sendo necessária e urgente a adoção de políticas públicas. Caso não se perceba que a resposta à violência passa necessariamente pela integração dos excluídos (LEON *et al.*, 2009), não haverá efetividade das conquistas legalmente alcançadas.

2. VIOLÊNCIA E JUVENTUDE

O Brasil não será um país de oportunidades para todos enquanto um adolescente negro continuar a conviver com a desigualdade que faz com que ele tenha quase quatro vezes mais possibilidades de ser assassinado do que um adolescente branco; enquanto os adolescentes indígenas continuarem tendo três vezes mais possibilidades de serem analfabetos do que os outros meninos e meninas; ou ainda enquanto a média nacional das meninas de 12 a 17 anos que já engravidaram for de 2,8% e na Amazônia essa média continuar sendo de 4,6%. Enfrentar as desigualdades e reduzir as vulnerabilidades é, portanto, uma tarefa urgente. Isso só se faz, com escala e sustentabilidade, por meio de políticas públicas universais, para todos os adolescentes, e também de políticas específicas, desenhadas para essa fase especial da vida e para as diferentes condições de se viver as adolescências que hoje temos no Brasil. (POIRIER, 2011).

Uma das maiores preocupações da atualidade, tanto no Brasil como nos demais países, é a questão da violência e, conseqüentemente, a forma como se deve ocorrer o seu enfrentamento.

Ao relacionar o problema da violência com a questão da juventude, observa-se que o quadro é alarmante. Situações sociais de conflito em que os jovens aparecem como vítimas ou protagonistas de violência (DIÓGENES; SÁ, 2011) tendem a ser objeto de discursos midiáticos, policiais e jurídicos, com o acionamento de rótulos e estigmas aos jovens.

Os jovens tanto representam atores sociais que podem ser classificados como vítimas preferenciais nos circuitos de sujeição criminal ou facilmente identificados como atores principais de práticas de violência. (DIÓGENES; SÁ, 2011, p. 152).

No Brasil, o aumento nas últimas décadas nos indicadores de diversas modalidades de crimes, especificamente o aumento vertiginoso da criminalidade violenta envolvendo crianças e adolescentes do interior do país, como é o caso da cidade de Cascavel/PR, demonstra a urgência da adoção de polícias públicas para esse setor.

Os jovens estão envolvidos, seja como autores, seja como vítimas, com homicídios, violência doméstica e sexual, furtos e roubos, dentre outros delitos, além da violência simbólica que atinge seus direitos fundamentais (CARVALHO, 2008), como o direito à educação, cultura, saúde, lazer, formação profissional, saúde e afeto.

Ainda, somam-se às crianças abandonadas que perambulam pelas ruas, aquelas que fogem da violência que lhes é impingida pelos pais e parentes (PASSETTI, 2007), dentro de um circuito de violências onde o mais fraco acaba sendo o objeto substituto do desejo do mais forte.

Observa-se que a adoção de medidas repressivas e implementadas exclusivamente pelas instituições tradicionais de combate ao crime – polícia, justiça, sistema carcerário – mostram-se pouco eficazes para inibir o crescimento da criminalidade (KAHN, 2009), sendo necessário o compartilhamento da tarefa com outros setores do governo e da sociedade civil, principalmente nas regiões mais carentes, onde a violência prevalece.

Neste capítulo, a problemática de violência que permeia a vida das crianças e adolescentes será analisada de modo mais atento. Inicialmente, será definida a violência e, na sequência, através do método quantitativo de coleta de dados, será realizada uma análise das informações coletadas em diversos bancos de dados, especificamente em Cascavel/PR, cidade escolhida como objeto de estudo, diante da vulnerabilidade que atinge sua população infanto-juvenil.

2.1 DEFINIÇÃO DE VIOLÊNCIA

O termo “violência”, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), é definido como:

O uso intencional da força física ou poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento e privação. (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2002).

ZALUAR (2004, p. 229) diz que a palavra violência vem do latim *violentia*, que remete a vis, força, vigor ou emprego de força física. Essa força se transforma em violência “quando ultrapassa um limite ou perturba acordos tácitos e regras que ordenam relações, adquirindo carga negativa ou maléfica.”

Devido ao seu caráter de fenômeno social, o termo “violência” é envolto por uma complexidade de manifestações, principalmente numa sociedade de classes com uma série de crivagens (CASTRO, 2002), sendo necessário levar em consideração para a sua compreensão as percepções e representações daqueles que vivenciam a violência, pois influem diretamente no caminho a ser seguido pelas ações preventivas.

A violência social pode ser definida como sendo todas as formas de ações, omissões ou relações de indivíduos, grupos, classes, entes públicos e governamentais que ocasionam diversas formas de danos, sejam físicos, psicológicos, espirituais ou morais, a si próprio ou a

terceiros (SOUZA; JORGE, 2006). Sua forma de manifestação normalmente se materializa em ações discriminatórias e preconceituosas contra certos grupos, que se diferenciam pela faixa etária, origem social, grau de escolaridade, opção sexual, raça ou condições físicas.

Assim, crianças e adolescentes negros, mais do que os brancos, estão sujeitos à discriminação; crianças e jovens do sexo masculino, mais do que os do sexo feminino, estão sujeitos à violência fatal; crianças e adolescentes do sexo feminino são mais vitimadas pela violência não letal; deficientes físicos, portadores do HIV/AIDS e crianças e adolescentes pobres são mais vulneráveis e expostos aos acidentes e violências e aos danos por estes provocados. (SOUZA; JORGE, 2006, p. 23).

Assim, a singularidade da violência a ser combatida, que envolve problemas econômicos, sociais e familiares, bem como o envolvimento com drogas, são fatores que devem ser analisados como precursores e definidores da violência, bem como para o planejamento de programas preventivos.

ABRAMOVAY (2002) destaca o caráter multifacetado da violência:

Assim a violência tem sido concebida como um fenômeno multifacetado, que não somente atinge a integridade física, mas também as integridades psíquicas, emocionais e simbólicas de indivíduos ou grupos nas diversas esferas sociais, seja no espaço público, seja no espaço privado. (ABRAMOVAY, 2002, p. 27).

Das diversas formas de violência, a intrafamiliar e a institucional são as que maiores danos causam às crianças e adolescentes, porém as menos divulgadas e combatidas. Elas se manifestam de diferentes formas e são produzidas normalmente sob a justificativa de educar e corrigir erros de comportamentos de crianças e adolescentes.

Não há como definir as diferentes formas de violência e vulnerabilidades que cercam crianças e adolescentes sem fazer menção a questão da violência estrutural, pois se encontram umbilicalmente interligadas.

Violência estrutural pode ser definida como sendo aquela que incide de forma perene sobre a condição de vida das crianças e adolescentes, a partir de decisões histórico-econômicas e sociais (MINAYO, 2006), comprometendo suas possibilidades de crescimento e desenvolvimento.

Essa forma de violência, diversamente da agressão física propriamente dita, não é facilmente detectada e compreendida pelos indivíduos, o que acarreta na sua naturalização e conseqüente falta de intervenção daqueles que detêm o poder e a riqueza (CARVALHO, 2008). Diante dessa falta de intervenção, a cada dia aumentam o número de meninos e

meninas morando nas ruas; cometendo infrações penais, muitas vezes para manter o vício das drogas; internados em instituições de privação de liberdade.

Apesar da desigualdade de renda diminuir no país nos últimos anos¹⁹, a maior expressão da violência estrutural é observada quando 40% dos brasileiros na miséria são meninos e meninas de até 14 anos de idade; 38% dos adolescentes, entre 12 e 17 anos, estão em condições de pobreza, pois vivem em famílias cuja renda per capita é inferior a meio salário mínimo por mês²⁰, evidenciando a gravidade da nossa infância e juventude.

A seguir, serão analisados os índices de violência contra crianças e adolescentes, no Brasil como um todo, no estado do Paraná e especificamente na cidade de Cascavel/PR, relacionados a algumas causas externas²¹, com enfoque principal ao homicídio. Os índices, na sua grande maioria, utilizam como base a taxa por 100.000 habitantes²², como o estimador de risco de vitimização por homicídios.

2.2 VIOLÊNCIA FÍSICA, ESTRUTURAL E SIMBÓLICA NO BRASIL

O Brasil possui 190,6 milhões de habitantes²³. Nesse cenário, as crianças e adolescentes, na faixa etária de 0 a 18 anos de idade, constituem um total de 59.657.339, ou seja, 31,3% da população do país. São 35.623.594 crianças (18,7%), e 24.033.745 adolescentes (12,6%), conforme divisão etária prevista no ECA, que considera como criança aquela entre 0 e 12 anos incompletos e adolescente entre os 12 e 18 anos incompletos.²⁴

O público infanto-juvenil sofre constantes violações de seus direitos, podendo-se dizer que essa etapa da vida é marcada por vulnerabilidades e desigualdades, como a pobreza,

¹⁹ FGV, 2011.

²⁰ Censo 2010.

²¹ De acordo com a classificação da OMS, são causas externas as seguintes categorias:

- . V01 a V99: acidentes de transporte;
- . W00 a X59: outras causas externas de traumatismos acidentais;
- . X60 a X84: lesões autoprovocadas intencionalmente (suicídios);
- . X85 a Y09: agressões intencionais (homicídios);
- . Y10 a Y98: outras causas externas.

Com relação aos homicídios, são analisados aqueles que possuem índices registrados e institucionalizados através das certidões de óbito ou das notificações de atendimentos no Sistema Único de Saúde do país.

²² Estas taxas correspondem à razão entre o número de ocorrências de homicídios em uma região e o total populacional desta região.

²³ Censo Demográfico de 2010.

²⁴ Apesar da divisão etária estabelecida em lei, algumas taxas que serão apresentadas nesse trabalho, como a constante no Mapa da Violência 2012, utilizam formas diversas de cortes etários, como forma de facilitar a agregação dos índices. Assim, para a citada fonte, o universo analisado encontra-se entre 0 e 19 anos, perfazendo 33% da população do país (62,9 milhões de pessoas).

a violência, a exploração sexual, o abuso de drogas e a baixa escolaridade (CASTRO, 2002). Ainda, essas vulnerabilidades e desigualdades são acentuadas pela influência de diversos fatores, como a origem, cor da pele e sexo.

Na década de 1980, cerca da metade da população de crianças e adolescentes vivia em estado de pobreza, em famílias cuja renda per capita não superava meio salário mínimo. Em 1980, eram 45%, em 1990, 53,5%. No ano de 2010, esse número caiu para 38%. Apesar da redução, não há como não se assustar com esses elevados índices²⁵, visto que praticamente um em cada três adolescentes brasileiros pertence ao grupo mais pobre da população brasileira. Além da questão da pobreza, 24 mil crianças e adolescentes brasileiros estão em situação de rua. Desse total, 70% são do sexo masculino.²⁶

A pobreza que atinge crianças e adolescentes é, nos dias de hoje, predominantemente urbana. De acordo com ROCHA (2006), a pobreza rural declinou nas últimas décadas em virtude da redução relativa de sua população. Com relação aos pobres, a sua participação na zona rural foi reduzida para menos da metade no período entre 1970 e 1999, passando de 51,5% a 20,4%. “Nesses trinta anos decorridos, observa-se que a pobreza tornou-se essencialmente urbana e metropolitana” (ROCHA, 2006, p. 179-180).

Os pobres urbanos correspondem a cerca de 80% dos pobres brasileiros. Ainda segundo ROCHA (2006), essa mudança da população da zona rural para a zona urbana acarreta em diversas implicações:

Por um lado, a pobreza torna-se mais visível e, diante da desigualdade de renda e dos contrastes extremos de riqueza e de poder em áreas urbanas, as condições adversas de vida dos pobres geram forte tensão social. Por outro lado, o novo perfil dos pobres requer um conjunto mais complexo de políticas públicas que levem em conta a maior heterogeneidade da pobreza do meio urbano. (ROCHA, 2006, p. 180).

Com relação à educação, especificamente ao ensino fundamental, pode-se dizer que hoje ocorreu a sua universalização, pois 97,9% das crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos encontravam-se matriculados em 2009.²⁷ 85,2% dos jovens entre 15 e 17 anos, nesse mesmo ano, encontravam-se matriculados na escola, mas apenas 50,9% desses frequentavam o ensino médio, enquanto que os demais ainda estavam no ensino fundamental.²⁸

²⁵ Censo 2010.

²⁶ CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.org.br/pesquisa-do-conanda-revela-as-condicoes-de-vida-de-criancase-adolescentes-em-situacao-de-rua>>. Acesso em: 16 mai. 2013.

²⁷ IBGE/Pnad 2009.

²⁸ IBGE/Pnad 2009.

Não se pode esquecer que o número de matriculados não reflete a qualidade do ensino ofertado e as condições físicas das escolas, visto que 1,4 milhão de jovens, entre 15 e 17 anos, abandonaram os estudos em 2009 e, essa mesma faixa etária, possuía apenas 7,3 anos de escolaridade.²⁹ Ainda, Segundo dados da Pnad de 2009, 5,4% dos adolescentes entre 12 e 17 anos não estudavam nem trabalhavam.

O grau de escolaridade também é diverso entre os jovens brancos e negros. 75,6% dos adolescentes brancos, entre 16 e 17 anos, tinham o ensino fundamental completo em 2009. Já entre os negros, esse percentual cai para 56%. Quanto ao ensino médio, 60,3% dos adolescentes brancos, de 15 a 17 anos brancos, frequentavam as escolas em 2009. Já entre os jovens negros esse número cai para 43,4%.³⁰

Além da pobreza e da falta de escolaridade adequada, o processo de ocupação desordenado das áreas periféricas de médias e grandes cidades também contribui para o engajamento precoce de crianças e adolescentes ao mundo do crime (CARVALHO, 2008), visto tratar-se de áreas desassistidas da presença do Estado e de políticas públicas. Nessas regiões, como foi o caso das cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro nas décadas de 1980 e 1990, os jovens são atraídos por criminosos, com promessas de obtenção de dinheiro e status entre os demais.

As atividades criminosas são lideradas pelos “cabeças” ou “chefes” e executadas por jovens ou crianças denominados “teleguiados”. Para estes últimos, a atividade criminosa apresenta-se, muitas vezes, como alternativa para conseguir “dinheiro fácil” e poder consumir objetos valorizados entre os jovens. Além disso, “a arma na cintura”, emprestada quase sempre pelos “cabeças”, torna-se uma forma de resolver conflitos pessoais e de atrair a atenção das mulheres, associando-se, portanto, a um “ethos de masculinidade”. (CARVALHO, 2008, p. 49).

A carência de atividades e projetos para os jovens é explorada pelo tráfico que, em muitos lugares, marca presença (CASTRO, 2002), ocupando um espaço deixado em aberto pelo poder público e pela comunidade.

O tráfico e demais crimes correlatos acabam envolvendo os jovens em um círculo de lealdades com as organizações criminosas, o que torna difícil a saída do mundo do crime, seja pelo medo de morrer, seja pelo status adquirido entre os demais.

Mas esta questão é bastante complexa, sendo inclusive excluída por muitos estudos a correlação direta e necessária entre pobreza e criminalidade, tendo-se em vista que a maioria

²⁹ MEC/Inep. Censo Escolar. Brasília, 2009.

³⁰ IBGE/Pnad 2009.

dos pobres opta pelo trabalho lícito, assim como existem criminosos em classes sociais mais favorecidas.³¹

Existem diversas formas de violência a que são submetidas crianças e adolescentes, como a que fere e mata, a violência doméstica, a violência sexual, a violência do tráfico de drogas e a violência da polícia (CASTRO, 2002). Mas, a mais aguda delas, é constatada através dos homicídios.

Além da falta de oportunidades de trabalho e de alternativas de lazer, uma marca singular dos jovens, nestes tempos, é a sua vulnerabilidade à violência, o que se traduz na morte precoce de tantos. A falta de alternativas de trabalho e lazer não é traço novo na vida dos jovens de baixa renda no Brasil, o medo, a exposição à violência e a participação ativa em atos violentos e no tráfico de drogas seriam marcas identitárias de uma geração, de um tempo no qual vidas jovens são ceifadas como em nenhum outro período da idade moderna, exceto em circunstâncias de guerra civil entre países. (CASTRO, 2002, p. 95-96).

Desde 1980, o número de homicídios vem crescendo no país de forma exponencial, passando dos 13.910 homicídios em 1980 para 49.932 em 2010. A taxa de homicídios, nesse período, saltou dos 11,7 para 26,2.³² O índice de homicídios no país, incluindo todas as faixas etárias, está em 26,2 homicídios para cada 100 mil habitantes, segundo dados do Mapa da Violência – Crianças e Adolescentes 2012.

Segundo levantamento constante no Mapa da Violência 2012, por meio de pesquisa anualmente produzida pelo Instituto Sangari para o Ministério da Justiça, no Brasil, 43,3% das crianças e jovens são assassinadas, 27,2% morrem em acidentes de transporte, mais 19,7% em outros acidentes e, juntas, as três causas representam acima de 90% do total de mortes de crianças e adolescentes por causas externas.

Na última década, os números e as taxas de homicídio de crianças e adolescentes, já elevadas, cresceram ainda mais, passando de 8.132 – taxa de 11,9, em 2000, para 8.686 – taxa de 13,8 assassinatos para cada 100 mil crianças e adolescentes do país, em 2010, conforme demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 1 - Evolução das taxas de homicídio (em 100 mil) de crianças e adolescentes (<1 a 19 anos) por idades simples (Brasil, 2000-2010)

IDADE	2000	2010	Δ%
--------------	-------------	-------------	-----------

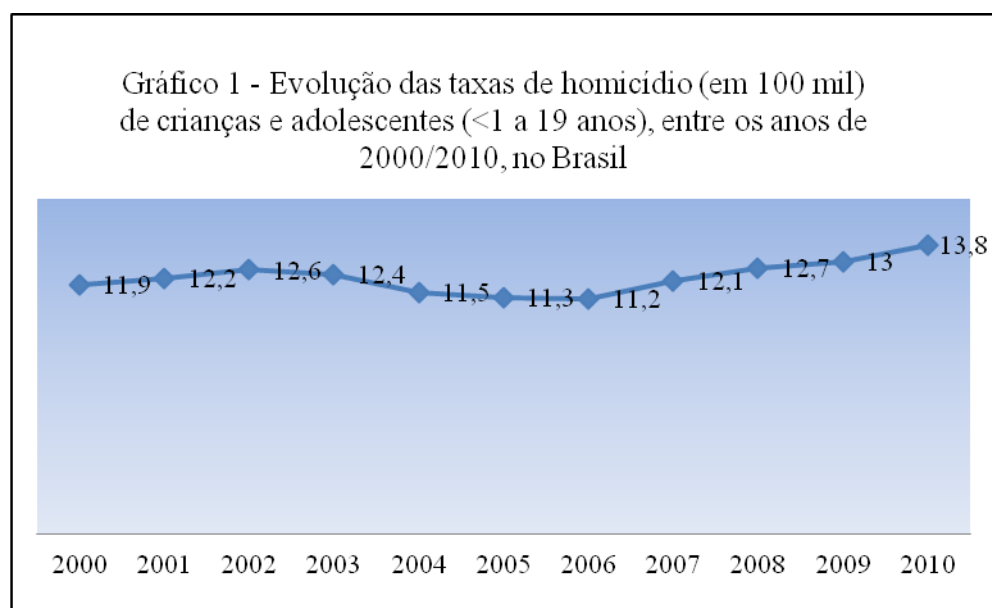
³¹ Como exemplo, pode-se citar ZALUAR (1994).

³² Mapa da Violência 2012 - Os Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil.

0	2,4	2,7	13,8
1	0,8	1,2	36,0
2	0,8	1,0	20,4
3	0,9	0,8	-9,4
4	0,7	0,8	7,6
5	0,7	0,6	-20,1
6	0,5	0,7	36,2
7	0,5	0,7	30,1
8	0,9	0,7	-18,7
9	0,8	0,8	5,2
10	1,1	0,9	-11,9
11	1,4	1,4	0,2
12	1,5	1,8	15,1
13	3,3	4,9	46,4
14	8,7	9,8	13,1
15	16,7	22,2	32,9
16	28,9	37,0	28,1
17	44,2	52,5	18,8
18	51,8	58,2	12,4
19	60,4	60,3	-0,1
0-19	11,9	13,8	15,8

Fonte: Mapa da Violência – Crianças e Adolescentes 2012.

De outra forma, o Gráfico 1 permite visualizar de maneira clara a íngreme espiral de violência letal contra os adolescentes, que se inicia aos 12 anos de idade, numa pendente drástica (ZACCHI, 2009) que aponta os problemas ainda vigentes e sem solução no campo da adolescência, marcada pelo seu ingresso precoce nas contradições da modernidade.



Fonte: Elaborado com base nos dados constantes no Mapa da Violência – Crianças e Adolescentes 2012.

A faixa etária que apresenta as maiores taxas de homicídios entre os jovens é a dos 15 aos 19 anos, com 43,7 homicídios por grupo de 100 mil habitantes, encontrando-se atrás apenas das faixas de 20 a 24 anos (60,9) e 25 a 29 (51,6).³³

A título de exemplo, dentre os 99 países com dados recentes nas bases estatísticas da Organização Mundial da Saúde, o Brasil, com sua taxa de 13,8 homicídios para cada 100 mil crianças e adolescentes, ocupa a 4ª posição internacional, só superada por El Salvador, Venezuela e Trinidad e Tobago.³⁴ Ainda, ao contrário do que se observa na maioria dos outros países, os homicídios superam os acidentes de trânsito como primeira causa de mortalidade na adolescência.

Apesar da evolução das taxas apresentadas no Gráfico 1, a porcentagem de vítimas do sexo feminino³⁵, desde o ano de 2000, manteve-se estável no patamar de 10%, sendo em 2010 de 9,8%, o que demonstra que o público masculino ainda representa a grande maioria das vítimas.³⁶

Com relação à raça ou cor dos adolescentes, segundo o IHA³⁷ – Índice de Homicídios na Adolescência de 2006, o risco de um adolescente negro ser assassinado é 2,6 vezes superior ao risco sofrido por um branco.³⁸

³³ Mapa da Violência 2012 – Os Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil.

³⁴ Mapa da Violência – Crianças e Adolescentes 2012.

³⁵ Segundo Pesquisa efetuada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância 2011, embora os adolescentes homens estejam mais sujeitos à exclusão escolar e mais expostos à violência, as meninas são mais vulneráveis à exploração e abuso sexual, à aquisição de DST e ao abandono da escola em decorrência da gravidez na adolescência.

³⁶ Esse percentual é semelhante ao apresentado pelo IHA – Índice de Homicídios na Adolescência, que, no ano de 2006, apontava que o risco de adolescentes homens morrerem por homicídio era 12 vezes superior ao de mulheres adolescentes, nos 267 municípios com mais de 100.000 habitantes analisados.

³⁷ O IHA, Índice de Homicídios na Adolescência, é mais uma ferramenta para a mensuração da violência existente contra os jovens. Ela serve para estimar o risco de mortalidade por homicídio de adolescentes que residem em um determinado território. O IHA mais recente é do ano de 2009, que toma como base o ano de 2006. Nele, foram analisados todos os municípios de mais de 100.000 habitantes. O cálculo do índice segue a lógica das tábuas de mortalidade e aplica taxas específicas de homicídio por idade, a partir dos 12 anos até os 18 anos, num corte de 1.000 adolescentes. Assim, a soma das mortes estimadas, ano a ano, se traduz no número esperado de vidas perdidas por homicídio entre os 12 e 18 anos, para cada grupo de 1.000 adolescentes. O IHA revela a incidência da violência letal contra adolescentes no ano considerado, mas também estima o número de homicídios que cabe esperar ao longo dos próximos sete anos (entre os 12 e os 18 anos) se as condições não mudarem. Ambas estimativas são feitas sempre para um corte de 1.000 adolescentes (na idade inicial), para preservar a comparabilidade, no tempo e no espaço, entre municípios de tamanhos diferentes. As fontes para o cálculo do Índice são o Sistema de Informações de Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde e os dados de população do IBGE. Em função de certos problemas existentes nos registros de mortalidade, são aplicadas metodologias que estimam a proporção de mortes por causa externa de intenção desconhecida que poderiam corresponder a homicídios. Da mesma forma, são utilizados fatores de correção para óbitos sem informação sobre idade da vítima ou sobre município de residência, de maneira a evitar uma subestimação nos municípios em que a qualidade da informação é menor.

³⁸ Para o IHA, pretos e pardos foram considerados como um grupo único.

Ainda com base no IHA – Índice de Homicídios na Adolescência, no conjunto dos 267 municípios com mais de 100.000 habitantes analisados, o número total estimado de vidas de adolescentes de 12 a 18 anos que serão perdidas por causa dos homicídios, num período de 7 anos, a partir de 2006, é de 33.504.

Na Região Sul do país, três regiões do Estado do Paraná se destacaram com níveis relativamente altos do IHA. Estas áreas correspondem à Região Metropolitana de Curitiba e às regiões norte central e oeste paranaense. Neste último caso, o destaque é para a cidade de Foz do Iguaçu/PR, que liderou o ranking dos 267 municípios analisados como a mais violenta para os adolescentes. No ano de 2006, apresentou um índice de 9,7, bem superior à média nacional de 2,03 mortos por homicídio antes de completar os 19 anos, para cada grupo de 1.000 adolescentes de 12 anos.

Para o conjunto das populações dos 267 municípios considerados pelo IHA, o risco de morrer vítima de homicídio cometido por armas de fogo é três vezes maior do que o risco de ser assassinado por outros meios.

Em termos evolutivos, entre as décadas de 1960 e 1970, as epidemias e doenças infecciosas eram as principais causas de morte entre os jovens. Hoje, pode-se dizer que as principais causas são as mortes por acidente de trânsito ou homicídios, que se enquadram entre as chamadas causas externas. Segundo dados do Mapa da Violência 2012, as causas externas corresponderam a 52,9% do total de mortes dos jovens do país em 1980. Em 2010, esse número passou para 73,2%, sendo somente o homicídio doloso responsável por 38,6% de todas essas mortes.

Na questão da violência, não se pode esquecer da violência estrutural (RIZZINI, 2011), pois o acesso a serviços de saúde não é devidamente assegurado para toda a população, principalmente de áreas carentes; a precariedade da renda familiar fez aumentar o número de famílias chefiadas por mulheres, assim como o número de crianças e adolescentes trabalhando nas ruas.

E são essas crianças, acusadas de serem delinquentes, que veem na violência uma forma de retribuição ao que fora ofertado pelo Estado. Apresentam comportamento violento porque, na maioria das vezes, sobrevivem em uma sociedade marcada pela exploração. A violência não é a origem dos problemas sociais, mas uma consequência do descaso dos governos (CARVALHO, 2008).

O descaso dos governos com a violência que permeia a vida de crianças e adolescentes, segundo KAHN (2009), poderia ser atenuado com investimentos preventivos

redirecionados não apenas para os estados mais pobres do país, mas principalmente para as camadas mais pobres que sobrevivem nas franjas dos estados mais desenvolvidos.

As crianças e adolescentes, diante da falta de oportunidades, são inseridos de forma precoce no mundo do trabalho (PASSETTI, 2007) e, muitas vezes, são levados ao mundo da rua, visto ser este o local em que irão exercer algum labor. Encontrando-se nas ruas, terão contato com diversas formas de violência.

Quanto à questão dos jovens nas ruas, CARVALHO (2008) também cita que:

Parte dessas crianças e adolescentes, nas ruas, estão expostos ainda à influência de marginais. A situação social dessas crianças e adolescentes, que moram, trabalham ou exercem atividades criminosas nas ruas, passa a constituir a face mais visível do problema público da infância e do adolescente. (CARVALHO, 2008, p. 34-35).

ROSSATO (2003), ao analisar as políticas oficiais de atendimento de meninos de rua, constata que a infância marginalizada é estudada e interpretada a partir de um prisma ‘externo’ a sua específica identidade social, conformada a partir de uma lógica de valores populares, que reforçam, em muitas situações, noções preconceituosas sobre a infância pobre de rua. Caso as especificidades não sejam consideradas, o trabalho social ou a pesquisa realizada, apenas reforçará alguns preconceitos oficiais, que passam a ser refletidos nas políticas públicas adotadas, de caráter ora repressivo, ora salvacionista.

Para o autor:

A Política Oficial caracteriza-se pelo paradoxo de constituir-se a partir da união de duas contraditórias políticas de atendimento, utilizando-as de modo complementar na consecução de um mesmo objetivo. Como sabemos, as duas linhas políticas que se unificam, são a Policiaca e a Salvacionista. Os atuais meninos de rua que se recusam ou desperdiçam as supostas oportunidades de “recuperação individual” sofrem duros castigos e/ou são exterminados. Aos que se mostram favoráveis à recuperação, os fazem acudir a um conjunto de trabalhos assistenciais que visa salvar-lhes dos “bárbaros” valores da rua, lhes preparando, ao mesmo tempo, para a cultura do trabalho mal remunerado. (ROSSATO, 2003, p. 90-92).

Outra forma de violência praticada pelo Estado é constatada na falta de efetivo policial e na demora da conclusão dos inquéritos policiais, principalmente aqueles que apuram o delito de homicídio.

Sobre esse assunto, cabe destacar o relatório “Meta 2: A impunidade como alvo”, divulgado pela ENASP – Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública, em junho de 2012. Nesse, são observados os resultados da mobilização nacional para conclusão de 134.944

inquéritos de homicídios, instaurados até 31 de dezembro de 2007, além do diagnóstico traçado sobre as maiores dificuldades para a elucidação desses crimes no Brasil.

Foram também identificados no relatório os principais problemas enfrentados pelas Polícias Civis, em suas estruturas de pessoal e de equipamentos, com base em questionários respondidos pelos gestores do Ministério Público e da Polícia Civil em cada estado.³⁹

Foi constatado que 18 estados brasileiros apresentam carência de pessoal nas delegacias de Polícia especializadas em homicídios, sendo que em 12 não houve aumento do quadro da Polícia Civil nos últimos dez anos.

O estado de São Paulo é o que apresenta o maior efetivo da Polícia Civil, com mais de 20 mil agentes e delegados. Minas Gerais está em segundo lugar, com cerca de 11 mil, e o Rio de Janeiro, com 8,4 mil, ficou em terceiro lugar. O estado do Paraná ficou em sétimo lugar, com 3.803 policiais.

Com relação à distribuição de policiais por habitantes, foi constatado que o estado do Amapá apresenta 185,5 policiais para cada grupo de 100 mil habitantes, figurando assim em primeiro lugar. O Distrito Federal apresenta 177,9 policiais por 100 mil habitantes (segundo lugar) e o Acre 128,69 (terceiro lugar). O Paraná figurou na lista divulgada pelo ENASP em 25º lugar, com 36,41 policiais por 100 mil habitantes, à frente apenas do Pará (32,58) e do Maranhão (29,22).

Quanto ao número absoluto de Delegados de Polícia Civil, o estado de São Paulo lidera a lista com 3.130, seguido por Minas Gerais (1.309) e Bahia (893). O Paraná está em décimo lugar, com 357 Delegados. Na distribuição de Delegados por habitantes, o Amapá lidera o ranking (19,72 por 100 mil habitantes). O Distrito Federal está em segundo (15,56) e Tocantins em terceiro (12,36). O Paraná ficou em 21º lugar, com 3,42 Delegados por 100 mil habitantes, na frente apenas de Alagoas, com 2,44.⁴⁰

Quanto ao número de inquéritos de homicídios pendentes de resolução até o ano de 2007, o estado do Paraná apresentava o montante de 7.352, figurando em sexto lugar⁴¹. O Rio de Janeiro, com 47.177 inquéritos, ficou em primeiro lugar e o Espírito Santo, com 16.148,

³⁹ O estudo reconheceu, como um de seus grandes desafios, a necessidade de troca de informações entre os diversos agentes envolvidos na tarefa de elucidar os homicídios, visto que os estados não tem como costume a atuação de forma articulada no enfrentamento da criminalidade. Entre os objetivos traçados pela ENASP, pode-se destacar a necessidade de maior corresponsabilidade e integração entre as instituições relacionadas com a Segurança Pública. O material encontra-se disponível no portal: <http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio_enasp_FINAL.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2013.

⁴⁰ Os Estados de Roraima, Rondônia, Pernambuco, Mato Grosso do Sul e Ceará não responderam a pesquisa do ENASP.

⁴¹ Desse montante, foram finalizados 5.542 inquéritos de homicídios, até 30 de abril de 2012, prazo final estipulado pela Meta 2, figurando o Paraná em 2º lugar na relação das Unidades que mais concluíram suas investigações. O primeiro lugar ficou com o Rio de Janeiro, que concluiu 14.625 inquéritos.

em segunda posição. Agora, em termos proporcionais ao número de habitantes, o país possuía cerca de 70,74 inquéritos pendentes de homicídios por 100 mil habitantes. O Paraná figurava na lista dos estados em décimo lugar, com média de 70,39, enquanto que o Espírito Santo possui 459,41 (primeiro lugar) e São Paulo possui 3,45 (27º lugar).

Os dados apresentados, ainda que não de modo holístico (KAHN, 2009), demonstram que somente a atuação preventiva e simultânea dos entes federados pode tratar da questão da criminalidade de maneira eficaz e respeitadora dos direitos fundamentais. A prevenção ao crime não é apenas responsabilidade policial, mas também de outros setores do governo e da sociedade civil.

2.3 VIOLÊNCIA NO ESTADO DO PARANÁ

O estado do Paraná possui 10.439.601 habitantes⁴², distribuídos em 399 municípios, sendo que 8.906.442 encontram-se na zona urbana e 1.533.159 na zona rural.⁴³

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) do Paraná é o pior da Região Sul do país, com o número de 0,820⁴⁴. Mesmo assim, ainda é considerado como mediano, encontrando-se em sexto lugar entre os demais entes da federação.

Economicamente, o estado é um dos mais ricos do país, com o quinto PIB, representando 179.270.000 bilhões de reais⁴⁵. Mas essa riqueza não foi acompanhada de políticas públicas estruturais e da devida distribuição de renda, visto os altos índices de desemprego e criminalidade (WASELFISZ, 2011) em diversos municípios.

Durante o ano de 2012, foram computados pela Polícia Civil e pela Polícia Militar do Paraná 252.532 registros de crimes consumados contra a pessoa⁴⁶, destacando-se entre esses os delitos de lesão corporal (116.142), injúria (49.039) e difamação (31.586).

Com relação aos crimes consumados contra o patrimônio⁴⁷, foram 285.586 registros em todo o estado, com destaque para o furto (151.696), roubo (56.778) e estelionato (22.159).⁴⁸

⁴² IBGE/Censo Demográfico de 2010.

⁴³ IBGE/Censo Demográfico de 2010.

⁴⁴ PNUD.

⁴⁵ IPARDES 2010.

⁴⁶ Os Crimes Contra a Pessoa estão previstos na Parte Especial do Decreto Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940 – Código Penal Brasileiro, dentro do Título I, sendo abarcados os crimes contra a vida (art.121 a 128), lesões corporais (art.129), periclitacão da vida e da saúde (arts.130 a 136), rixa (art.137), crimes contra a honra (arts.138 a 145), crimes contra a liberdade individual (arts.146 a 154).

No Paraná, foram registrados no ano de 2012, 3.135 assassinatos, índice de 30 mortes a cada 100 mil habitantes⁴⁹, número esse muito superior ao recomendado pela Organização Mundial de Saúde – OMS, que considera como aceitável até 10 mortes para um grupo de 100 mil habitantes.⁵⁰

Com relação ao número de homicídios de crianças e adolescentes, teve um acréscimo de 101% nos últimos anos, passando de 310 no ano de 2000 para 623 no ano de 2010.⁵¹ A taxa de homicídios, por 100 mil habitantes, saltou de 8,4, no ano de 2000, para 18,8, no ano de 2010.

Comparando-se a outros estados do país, observa-se que São Paulo teve uma redução de 78,2% no número de crianças e adolescentes assassinados no período, caindo de 2.991 em 2000 para 651 em 2010, número esse quase que semelhante ao Paraná, que possui um quarto da população total de São Paulo⁵². A taxa de homicídios, no período, caiu de 22,3% para 5,4%. O estado do Rio de Janeiro, que possui 15.993.583 habitantes, reduziu o número de homicídios de crianças e adolescentes de 1.277 em 2000 para 803 em 2010, sendo que a taxa caiu de 25,9 para 17,2%, índice também inferior ao Paraná.

Os estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, assim como o Paraná, tiveram um incremento em seus índices de violência. O Rio Grande do Sul saltou de 258 crianças e adolescentes mortos em 2000 para 295 em 2010, enquanto que Santa Catarina passou, no mesmo período, de 56 para 123 mortos.

Ainda segundo o Mapa da Violência 2012, no ranking dos 27 entes da federação, o Paraná deixou o 15º lugar e passou a ocupar o posto de 9º estado com as maiores taxas de homicídios de crianças e adolescentes do país. São Paulo caiu do 4º lugar para o 26º; Rio de Janeiro do 1º para o 10º; Rio Grande do Sul de 18º para 21º e Santa Catarina manteve seu 25º lugar.

O Paraná, conforme observado, experimentou um incremento nos seus níveis de violência, enquanto que São Paulo e Rio de Janeiro, historicamente conhecidas pelos elevados

⁴⁷ Os Crimes Contra o Patrimônio estão previstos na Parte Especial do Decreto Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940 – Código Penal Brasileiro, dentro do Título II, que abarca os crimes previstos entre os artigos 155 a 183.

⁴⁸ Relatório Estatístico Criminal – PARANÁ – 2012, da CAPE (Coordenadoria de Análise e Planejamento Estratégico/SESP).

⁴⁹ SESP-PR.

⁵⁰ Com relação a 2010, o estado do Paraná teve uma redução de 12,5%, visto que naquele ano foram registrados 3.588 homicídios, conforme dados do Mapa da Violência 2012 – Os Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil.

⁵¹ Mapa da Violência – Crianças e Adolescentes 2012.

⁵² Segundo o Censo Demográfico de 2010, realizado pelo IBGE, São Paulo possui 41.252.360 habitantes, enquanto que o Paraná possui apenas 10.439.601.

índices, reduziram de forma significativa suas taxas de homicídio. Isso demonstra que grandes regiões metropolitanas melhoraram a eficiência de seus aparelhos de segurança e a presença efetiva do Estado, tendo a violência migrado para o interior de estados menores (WAISELFISZ, 2011), onde a preocupação principal não era focada na segurança.

As estatísticas criminais, aliadas a sensação de insegurança da população, cristalizaram-se como o grande calcanhar de Aquiles (ZACCHI, 2009) de sucessivos governantes. E, diante de tal processo, seria natural esperar uma tendência para a renovação de paradigmas na área, mas não é o que se observa, visto que o debate público em torno do controle da criminalidade restringe-se a ampliação da capacidade repressiva do Estado (BLANCO, 2009) e não na adoção de políticas públicas de segurança.

Urge, portanto, a necessidade, num primeiro momento, de que seja estabelecido um diagnóstico preciso sobre a realidade social, na perspectiva da identificação dos seus principais problemas, protagonistas e dinâmicas próprias, concorrentes ou determinantes, para o incremento do fenômeno da violência e da criminalidade. Este diagnóstico poderá ser a base para a formulação de uma política pública de segurança, entendida esta como política de Estado e não, como ocorre hoje, como política de governo. Em tese, o modelo político de gestão desenvolvido pelo Estado, no processo de concepção e planejamento de políticas públicas de segurança, deveria aglutinar diversos atores e forças sociais que interatuam a partir da compreensão e da vivência na dinâmica social conflituosa. (BLANCO, 2009, p.77).

2.4 VIOLÊNCIA E VULNERABILIDADES NA CIDADE DE CASCAVEL/PR

Quando se fala em vulnerabilidade, deve-se ter em mente que a expressão não se refere apenas aos problemas sociais, como questões referentes à renda e existência de certos bens materiais, mas também fala de obstáculos, capital social (ROCHA, 2002) e riscos que afetam o seu bem-estar.

Crianças e adolescentes são submetidas a diferentes modos de inserção ou de exclusão social, que ocorrem através dos pais e demais parentes, dos vizinhos e colegas de escola, bem como através das políticas públicas ofertadas.

Para SIERRA (2006), a ideia de vulnerabilidade envolve as interações sociais e a superação de limitações:

Nesta perspectiva, a concepção de bem-estar social se amplia e passa a incluir também o desempenho dos relacionamentos em geral. A ideia de vulnerabilidade parece mais adequada, já que não se restringe a uma questão de situação social, mas

envolve o universo das interações sociais que ocorrem tanto nos ambientes públicos quanto privados [...] pensar a vulnerabilidade das crianças e adolescentes significa considerar sua limitação e, ao mesmo tempo, as condições de sua superação. Isso requer valorizar não apenas a qualidade dos relacionamentos, mas também dos espaços públicos que são atravessados pela infância. (SIERRA, 2006, p. 150-151).

Ainda, destaca a autora diversos fatores de vulnerabilidades a que estão sujeitas as crianças e adolescentes:

- Os riscos inerentes à dinâmica familiar: são os problemas relacionados ao alcoolismo, aos conflitos entre casais que fazem da criança a testemunha de ofensas e agressões; enfim, toda forma de violência doméstica, traumas, abusos sexuais, carências afetivas, etc.;
- Os riscos relacionados ao lugar de moradia: a precariedade da oferta de instituições e serviços públicos, a disponibilidade dos espaços destinados ao lazer, as relações de vizinhança, a proximidade aos pontos de venda controlados pelo tráfico de drogas;
- Os riscos relacionados à forma de repressão policial, às atividades do tráfico de drogas e à violência urbana;
- O risco do trabalho realizado pelas instituições que os recebem: constituem os abusos praticados por profissionais, que são encobertos por uma estratégia de funcionamento que exclui a participação social;
- Os riscos à saúde: compreende a ausência de um trabalho de prevenção e o acesso ao atendimento médico e hospitalar;
- Os riscos do trabalho infantil: muitas são as crianças exploradas até pela própria família, trabalhando na informalidade;
- O risco da exploração da prostituição infantil: crianças provenientes de famílias pobres que se prostituem por dinheiro;
- Os riscos inerentes à própria criança ou adolescente: a sua personalidade e seu comportamento podem torná-los mais vulneráveis aos riscos do envolvimento com drogas, da gravidez precoce, da prática do roubo, furto, etc. (SIERRA, 2006, p. 152-153).

A cidade de Cascavel possui 292.372 habitantes⁵³, sendo a quinta maior do estado do Paraná⁵⁴. A população infanto-juvenil⁵⁵ é composta por 51.566 (cinquenta e um mil, quinhentos e sessenta e seis) habitantes, o que equivale, em termos estatísticos, a 17,63% da população da cidade.

Nas últimas décadas, o município passou por um rápido crescimento demográfico e de urbanização, sendo que em 1980, segundo o IBGE, existiam apenas 163.459 habitantes. Na década de 1970 a população urbana ultrapassou a rural e, no ano de 2000, possuía 93,20% de seus habitantes vivendo na cidade, superando o próprio estado e o país, com 83,13% e 84,14%, respectivamente.

⁵³ Conforme estimativa do IBGE, de agosto de 2012.

⁵⁴ Está atrás apenas de Curitiba, Londrina, Maringá e Ponta Grossa, segundo estimativa do IBGE, de agosto de 2012.

⁵⁵ Conforme divisão feita pelo IBGE/2010, considera-se como infanto-juvenil a população entre 10 e 19 anos.

Considerada como um polo regional do oeste do estado⁵⁶ e localizada próxima ao estado do Mato Grosso do Sul, aos países do Paraguai e da Argentina, a cidade de Cascavel foi ocupada de modo intenso, mas com um crescimento de forma desordenada.

A taxa de analfabetismo registrada na cidade, no ano de 2010, entre jovens de 15 e 19 anos, foi de 5,11%⁵⁷ e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) é considerado elevado, no valor de 0,782⁵⁸, figurando em 4º lugar dentro do estado. A renda per capita, no ano de 2000, girava em torno de R\$347,00.⁵⁹ No ano de 2010, esse valor saltou para R\$1.160,69.⁶⁰

Apesar do aparente conforto socioeconômico, esses números apenas retratam algumas médias, sendo necessária também a análise das desigualdades sociais. Ainda, a crescente onda de natalidade dos últimos anos⁶¹, aliada à falta de empregos para os jovens, apenas são reflexos do impacto gerado pela insuficiência de recursos destinados às áreas de assistência social, saúde, educação e lazer.

O Índice de Gini⁶² da cidade aumentou de 0,571 em 1991 para 0,593 em 2000⁶³, o que demonstra um aumento nas desigualdades. A intensidade da pobreza na cidade de Cascavel também sofreu um crescimento, passando de 35,89 em 1991 para 42,78 em 2000, ultrapassando a média do estado, que no mesmo período passou de 43,12 para 42,31.⁶⁴

Essa ampliação acentuada das desigualdades sociais no município levou a SEASO – Secretaria Municipal de Assistência Social da cidade de Cascavel/PR, a publicar, em 2012, um relatório que apresenta um diagnóstico social do município, baseado em indicadores socioeconômicos. O relatório, que tem como intenção estabelecer diretrizes de planejamento de execução de ações propostas pela Secretaria, apresentou algumas expressões de vulnerabilidade da cidade, sendo elas abaixo elencadas:

- Famílias residindo em áreas de risco, fundos de vale, ocupações irregulares, em moradia subnormais, precárias e/ou em espaço reduzido de abrigo para seus membros;

⁵⁶ Diagnóstico Socioterritorial do Município de Cascavel 2010.

⁵⁷ IPARDES-2010.

⁵⁸ PNUD/IDH-M 2013.

⁵⁹ IBGE 2000. Esse valor é acima da média estadual, de R\$321,38, e da nacional, de R\$297,23.

⁶⁰ CENSO 2010.

⁶¹ No ano de 2008, foram registrados 4.704 nascimentos com vida e, em 2011, esse número saltou para 5.051, segundo dados do IBGE.

⁶² O índice ou coeficiente de Gini é uma medida de concentração ou desigualdade. É utilizado normalmente para calcular a desigualdade na distribuição de renda, pois aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que o zero corresponde a completa igualdade de renda e o 1 corresponde à completa desigualdade.

⁶³ IBGE 2000.

⁶⁴ IBGE 2000.

- Famílias residindo em bairros ou zona rural com ausência e/ou insuficiência de infraestrutura pública;
- Insuficiência de serviços para atendimento de crianças e/ou adolescentes em situação de vulnerabilidade e/ou risco pessoal e social;
- Famílias sobrevivendo com renda exclusivamente oriundas de benefícios sociais, e/ou de trabalhos informais e esporádicos;
- Famílias vitimizadas pelas drogas e/ou vivendo em contextos de extrema violência (presença do crime organizado, tráfico de drogas);
- Famílias em condição de descumprimento de condicionalidades de programas sociais;
- Famílias cujos membros a partir dos 15 anos encontram-se em situação de não alfabetizados;
- Famílias com pessoas adultas sem qualificação profissional para inserção no mercado de trabalho e/ou habilidades para gerar renda;
- Jovens sem acesso a serviços de qualificação profissional e/ou inserção no mercado de trabalho;
- Famílias com idosos sem condição de prover seu próprio sustento e cuidados nem tê-los providos pela família;
- Famílias com pessoas com deficiência sem condições de vida independente e sem condições de prover seu próprio sustento e cuidados nem tê-los providos pela família;
- Pessoas e famílias, idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade e riscos em isolamento no domicílio por abandono, negligência, maus tratos, abusos e diferentes formas de violência;
- Crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, pessoas com deficiência e famílias, que utilizam as ruas como espaço de moradia e sobrevivência;
- Crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, pessoas com deficiência e famílias em situação de abandono familiar em acolhimento institucional, cujos vínculos familiares encontram-se fragilizados ou rompidos;
- Famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil;
- Famílias que tem ou tiveram crianças e/ou adolescentes em medida de proteção em serviço de acolhida ou medida pertinente aos pais ou responsáveis de acordo com o artigo 98 e 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente;
- Famílias com adolescentes em cumprimento/descumprimento de medidas socioeducativas;
- Famílias com crianças e adolescentes em situação de violência (abuso ou exploração sexual, violência física, psicológica e negligência);
- Famílias com pessoa adulta em situação de exploração sexual;
- Famílias monoparentais, com filhos ou dependentes com frágil ou nulo acesso à educação e a serviços socioassistenciais;
- Famílias com fragilidade de vínculos familiares: definição de papéis, comunicação, valores culturais;
- Crianças e adolescentes com histórico de longo acolhimento institucional com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, sem perspectiva de reinserção familiar e com medida de proteção em família substituta;
- Jovens, inclusive com deficiência, em situação de vulnerabilidade e risco social, com escassas oportunidades de convivência, participação social, sem acesso ou com acesso precário ao sistema de ensino, ao trabalho e a oportunidade de aprendizagem profissional;
- Jovens com vínculos familiares dificultados ou distanciados, sem condições de autossustento e em processo de saída de serviços de acolhimento institucional (quando atingida a maioridade);
- Pessoas com deficiência que vivenciam situações de vulnerabilidade, exposição a risco, violações de direitos pela ausência de acesso a possibilidades de inserção, habilitação e reabilitação social;
- Mulheres em situação de risco de vida ou ameaçadas em razão da violência doméstica ou familiar causadora de lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico ou dano moral, acompanhadas ou não de seus filhos. (Diagnóstico Socioterritorial do Município de Cascavel 2010, p. 9-10).

O aumento da vulnerabilidade social é também acompanhado pelo aumento da violência em Cascavel, principalmente contra crianças e adolescentes. Para RAMOS (2009), alguns setores da população, como as crianças e adolescentes, são particularmente vulneráveis a violências, figurando como vítimas de criminalidades com dinâmicas próprias.

Desde a formação da cidade de Cascavel, altos índices de violência têm sido registrados. Nas décadas de 1950 e 1960, quando a região teve uma ocupação intensa, a cidade era muito temida devido às lutas pela posse das terras e por interesses econômicos. Hoje, são os problemas sociais os que mais influenciam no quadro de criminalidade.

A violência pode ser contabilizada através de dados estatísticos de diversos delitos, sendo o homicídio aquele que melhor expressa a situação de insegurança da cidade.

As taxas de homicídio na cidade de Cascavel são bastante expressivas quando comparadas às do Paraná e do Brasil.

Comparando os anos de 1980 e 2008, a taxa cascavelense passou de 15,29 para 37,62 homicídios por cem mil habitantes, enquanto que a paranaense, nesse mesmo período, passou de 10,76 para 28,8 por cem mil habitantes.

No ano de 2008, foram registradas pelo IML de Cascavel/PR 528 mortes por causas violentas, sendo que 111 foram deflagradas por homicídio.⁶⁵ Desse total, 28 casos ou 25% do universo figuraram como vítimas adolescentes. No ano de 2012, dos 148 homicídios registrados, 29 eram adolescentes, ou seja, 19,59%.

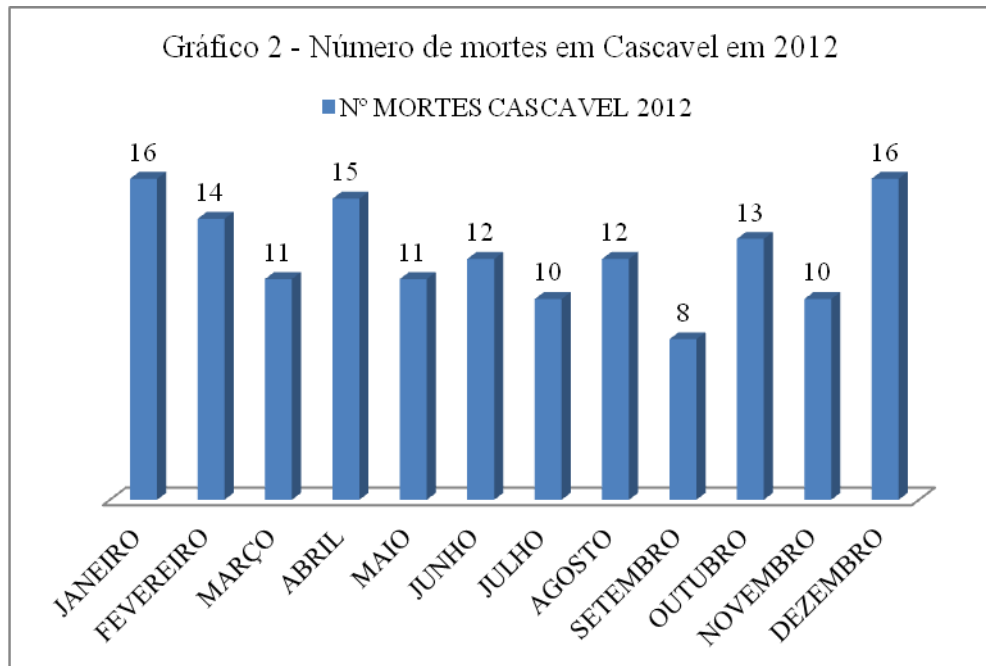
Atualmente, na lista dos 100 municípios brasileiros com as maiores taxas de homicídios de crianças e de adolescentes, a cidade de Cascavel/PR figura na posição de nº 41. Para uma população de 91.964 crianças e adolescentes, foram registrados 36 homicídios, representando uma taxa de 39,1.⁶⁶

No ano de 2012, segundo dados constantes no Relatório Estatístico Criminal (Paraná – 2012), da Coordenadoria de Análise e Planejamento Estratégico da SESP, foram registrados na cidade de Cascavel 148 homicídios dolosos, 6 latrocínios (roubo com resultado morte)⁶⁷ e 13 mortes em confronto com a polícia, o que vem a totalizar 167 mortes, que foram distribuídas da seguinte forma, conforme mostra o Gráfico 2:

⁶⁵ Diagnóstico Socioterritorial do Município de Cascavel 2010.

⁶⁶ Mapa da Violência – Crianças e Adolescentes 2012.

⁶⁷ Art.157, §3º, segunda parte, do Código Penal.



Fonte: Relatório Estatístico Criminal 2012, da Coordenadoria de Análise e Planejamento Estratégico da SESP.

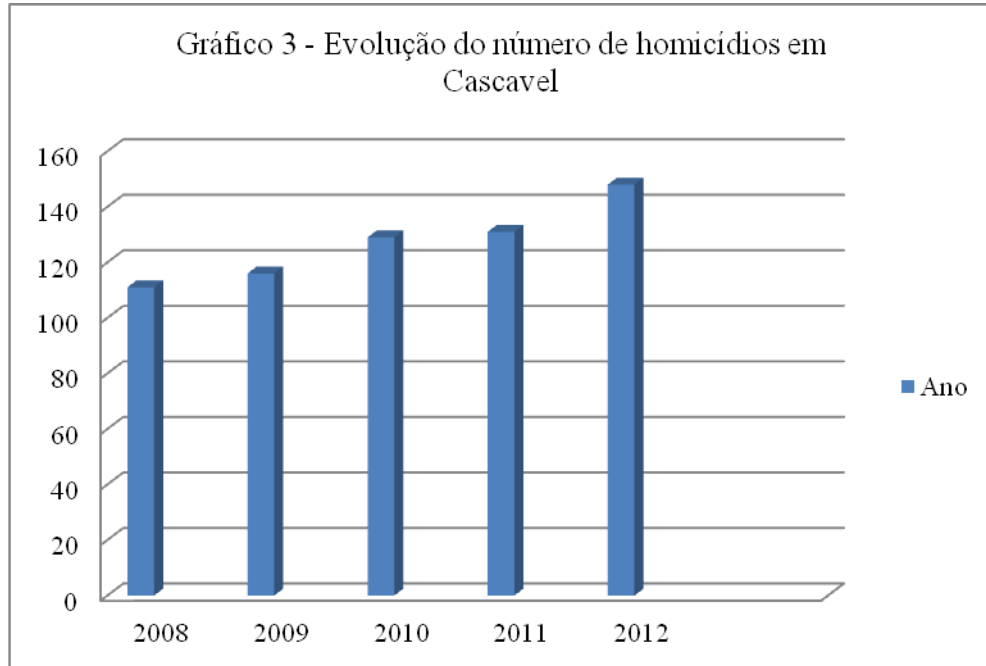
Nesse mesmo ano, a cidade de Maringá/PR, que possui 357.077 habitantes⁶⁸, (25% a mais que Cascavel/PR), registrou 64 homicídios dolosos (59% a menos que Cascavel/PR). A cidade de Foz do Iguaçu/PR, historicamente conhecida pelos altos índices de homicídios⁶⁹, possui 256.088 habitantes⁷⁰ e encerrou o ano de 2012 com 165 homicídios dolosos, praticamente o mesmo número de Cascavel/PR.

Desde o ano de 2008, o número de homicídios dolosos registrados na cidade de Cascavel somente vem aumentando. Foram 111 naquele ano, 116 em 2009, 129 em 2010, 131 em 2011 e 148 em 2012, conforme Gráfico 3:

⁶⁸ IBGE/2010.

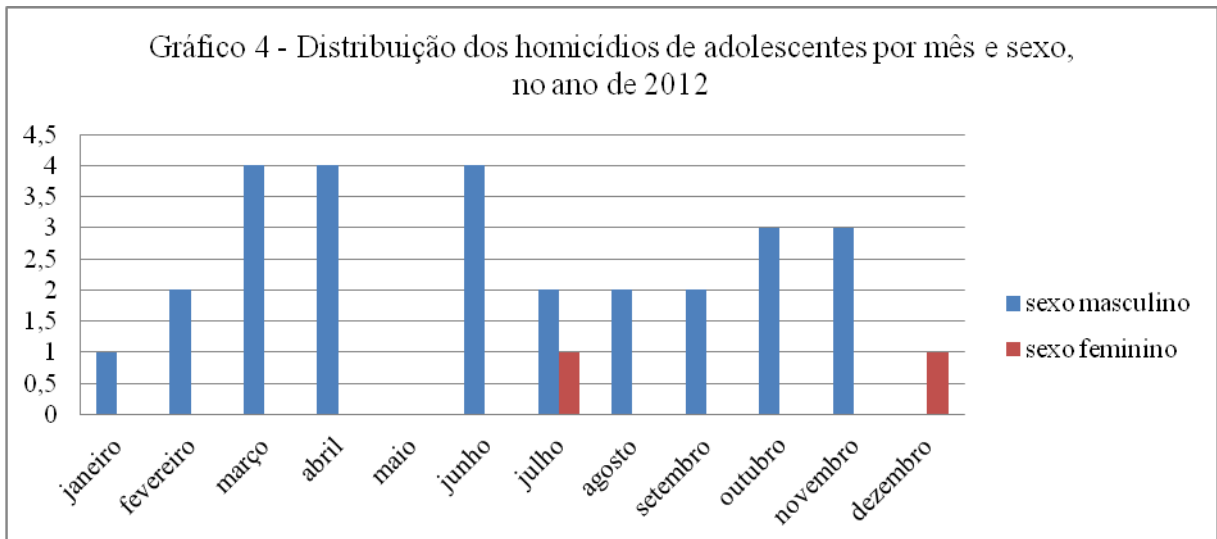
⁶⁹ Nos anos de 2008, 2009 e 2010, foram registrados 222, 198 e 187 homicídios, respectivamente, segundo dados constantes no Mapa da Violência 2012 - Os Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil. A redução do levantamento de 2008 para o de 2012 foi de 26%.

⁷⁰ IBGE/2010.



Fonte: Relatórios Estatísticos Criminais da CAPE - Coordenadoria de Análise e Planejamento Estratégico/SESP e Mapa da Violência 2012.

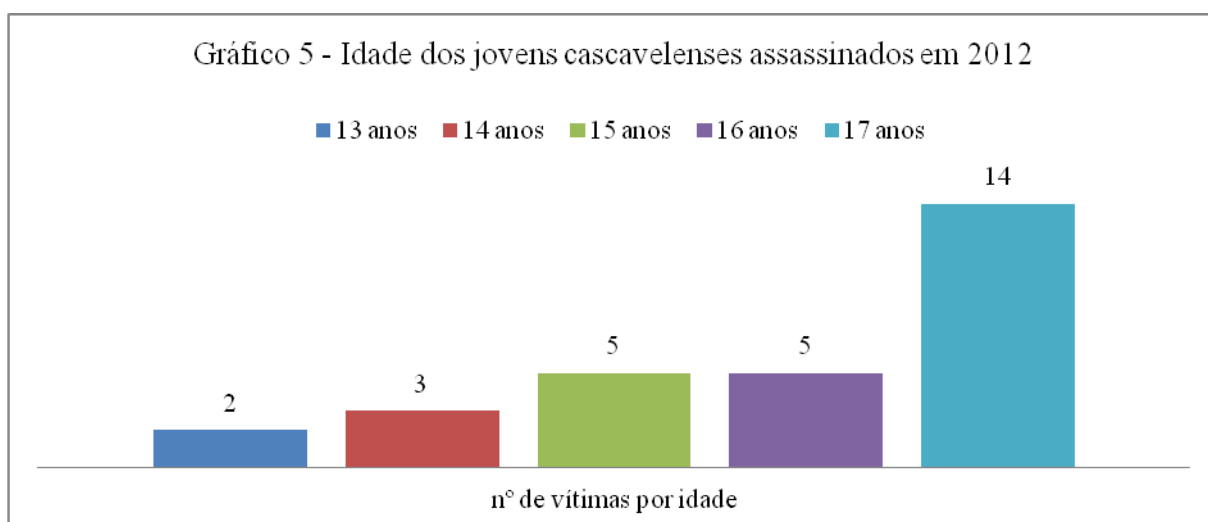
Com relação ao número de adolescentes vítimas de homicídio no ano de 2012, na cidade de Cascavel, observa-se que a grande maioria dos mortos era do sexo masculino (93,1%), distribuídos, por mês de ocorrência, da seguinte forma:



Fonte: IML de Cascavel.

Com relação à distribuição desses homicídios de jovens cascavelenses por bairro, no ano de 2012, constata-se que 07 (24,13%) foram cometidos no bairro Interlagos, 03 (10,34%) no Cascavel Velho e 03 (10,34%) no Santa Cruz⁷¹, todos bairros periféricos da cidade.

O meio empregado para a prática do delito, na sua grande maioria, foi através do uso de arma de fogo (75,86%), seguido pelo emprego de arma branca (13,79%) e agressão física (10,34%)⁷². Quanto à idade dos jovens vitimados, quase que 50% dos casos eram de adolescentes de 17 anos, conforme observado no Gráfico 5:



Fonte: Elaborado conforme dados coletados junto ao IML de Cascavel.

Além das fragilidades sociais já elencadas, outro fator que contribui de forma expressiva para os elevados índices de criminalidade é a proximidade com o Paraguai, país de onde vêm muitas das mercadorias contrabandeadas que adentram no Brasil, além de drogas e armas.

Com relação aos crimes e atos infracionais envolvendo drogas e armas, SILVA (2000) cita que as crianças e adolescentes são recrutados pelos adultos e por quadrilhas para fazerem o seu “trabalho sujo”, como serem os portadores dos entorpecentes e das armas ou exercerem a vigilância armada nos locais de tráfico. WAISELFISZ (2012), por sua vez, ao citar as razões do aumento da violência em cidades do interior do país, fala da problemática da proximidade com zonas de fronteiras.

A distribuição espacial da violência homicida, principalmente quando desagregada no nível do município, tem-se revelado uma fonte extremamente útil para a análise dos fatores que incidem em sua produção e reprodução e, com esse quadro, melhorar

⁷¹ Conforme dados coletados junto ao IML de Cascavel.

⁷² Conforme dados coletados junto ao IML de Cascavel.

as condições de delinear políticas específicas de enfrentamento. Conformam situações bem diferenciadas nos mecanismos de produção de violência quando se trata de polos de desenvolvimento do interior, atrativos de população e investimentos que, perante a limitada presença do poder público, resultam atrativos também para a criminalidade e a violência; ou de municípios de zona de fronteira, dominados por grandes estruturas dedicadas ao contrabando de armas, de produtos, de pirataria e/ou rotas de tráfico. (WAISELFISZ, 2012, p. 35).

Crianças e adolescentes cascavelenses também são vítimas de outras formas de violência, como a sexual, sendo necessário para o seu enfrentamento também um apoio psicossocial.

O CREAS I – Centro de Referência Especializada de Assistência Social, dentre as suas diversas atribuições, trabalha com vítimas de crimes sexuais, fornecendo acompanhamento técnico especializado, psicossocial e jurídico. Na grande maioria das vezes, observa-se que as violências são praticadas por membros da própria família.

Segundo levantamento feito pelo próprio CREAS I, entre os anos de 2001 a 2008, o histórico de atendimento de crianças e adolescentes pode ser dividido na forma de diferentes tipos de ocorrências, conforme mostra a Tabela 2:

Tabela 2 - Tipos de violências praticadas contra crianças e adolescentes, entre os anos de 2001 a 2008, na cidade de Cascavel

ANO	ABUSO SEXUAL	EXPLORAÇÃO	VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA	VIOLÊNCIA FÍSICA	NEGLIGÊNCIA	TOTAL
2001	18	14	50	22	04	108
2002	32	11	71	18	03	135
2003	106	69	15	25	02	217
2004	98	45	16	51	09	219
2005	96	41	46	50	04	237
2006	96	16	49	43	06	210
2007	102	16	71	29	06	224
2008	139	14	65	49	21	288

Fonte: Diagnóstico Socioterritorial do Município de Cascavel 2010.

Observa-se uma escala crescente nos casos de violência sexual. No ano de 2001, foram 108 atendimentos realizados pelo CREAS I, já em 2008 esse número saltou para 288, com um aumento de 167%. Ainda, os casos de abuso sexual, no mesmo período, saltaram de 18 para 139, aumento de 670%.

Tomando por base os 288 casos de violência sexual de crianças e adolescentes do ano de 2008, observa-se, conforme exposto na Tabela 3, que na grande maioria dos casos o sexo feminino acaba sendo o mais vulnerável a violações:

Tabela 3 - Tipos de violência sexual praticadas contra crianças e adolescentes, por sexo

TIPOS DE VIOLÊNCIA	MASCULINO	FEMININO	TOTAL
Abuso Sexual	30	109	139
Violência Psicológica	26	39	65
Violência Física	22	27	49
Negligência	04	17	21
Exploração Sexual	0	14	14
TOTAL	82	206	288

Fonte: Diagnóstico Socioterritorial do Município de Cascavel 2010.

As crianças e adolescentes do sexo feminino figuraram em 206 casos de violações (71%), sendo desses 109 referentes somente ao abuso sexual (51%).

A cidade de Cascavel, apesar de possuir uma Delegacia especializada para o adolescente, não tem esse como um local destinado à sua proteção, pelo contrário, é tão somente voltada ao combate dos atos infracionais perpetrados pelos jovens locais.

Crianças e adolescentes demandam políticas precisas de prevenção da violência (RAMOS, 2009), pois apresentam condições particulares de fragilidade a certos crimes, como maus tratos, pedofilia e exploração sexual. Além de políticas públicas pontuais, devem ser inseridas nas agendas dos governos outras políticas de combate à violência (ZACCHI, 2009), como no âmbito do planejamento urbano, educação, cultura, lazer, desarmamento, combate ao alcoolismo e à drogadição.

2.5 A PRÁTICA DE ATOS INFRACIONAIS POR ADOLESCENTES, NA CIDADE DE CASCAVEL

A questão da desigualdade social, aliada à ausência de políticas públicas para a população juvenil, pode converter-se em fonte aguda de conflitos. Muitos adolescentes, principalmente aqueles que moram na periferia das cidades, encontram-se vulneráveis diante da imposição de circunstâncias de exclusão e discriminação social (WESTPHAL, 2010), impossibilitando-os do direito ao mercado de consumo, típico do sistema capitalista.

A construção social do crime, desse modo, vale-se da imagem dos jovens como objeto de investimento (DIÓGENES; SÁ, 2011), principalmente daqueles oriundos de

camadas populares cujas transgressões tipificadas como atos infracionais são objeto de contundentes processos de criminalização da juventude pobre.

Diante da fragilidade estrutural vivenciada, aliada aos atrativos oferecidos pelo mundo do crime, principalmente o tráfico de drogas, muitos adolescentes acabam por sucumbir aos seus chamados, aumentando assim as estatísticas de atos infracionais. Na cidade de Cascavel, o quadro não é diferente.

A questão da vulnerabilidade social dos jovens é também abordada por WESTPHAL (2010):

Os jovens residentes em regiões de maior vulnerabilidade social, as periferias urbanas, imersos em um processo de globalização excludente, são compelidos a consumir o que a sociedade produz, a maior parte deles sem condições de fazê-lo, vendo uma parte das pessoas de sua idade usufruindo de roupas, tênis, aulas das mais diversas atividades culturais e esportivas, entre outros. Muitos são membros de famílias cujo chefe é a mulher, que muitas vezes engravidou precocemente e tem de lutar pela sobrevivência da família e não dispõe de tempo para dar atenção e carinho a nenhum dos filhos. O tráfico de drogas e o crime organizado têm no jovem, especialmente os que vivem nas periferias urbanas, sem possibilidade de frequentar uma escola de qualidade, sem acesso a lazer e cultura, sua melhor e mais frágil presa. WESTPHAL (2010, p. 18).

A seguir, serão apontados índices envolvendo a prática de atos infracionais por adolescentes da cidade de Cascavel, segundo dados levantados em diversos órgãos públicos do município e do estado, bem como, dimensionando-os por sexo, faixa etária e locais de residência.

O setor de estatísticas da Polícia Militar de Cascavel, denominado P3, registrou 572 ocorrências policiais envolvendo adolescentes, somente no ano de 2008. Dessas, 116 referem-se ao roubo (20%), 88 ao tráfico de entorpecentes (15%) e 68 ao ato infracional tipificado como porte de arma (11,9%).⁷³

Esses atos infracionais, ainda segundo dados da P3, foram perpetrados por 438 adolescentes, o que demonstra a reincidência de alguns. Quanto à faixa etária, a que mais se destacou foi a dos 16-17 anos, sendo 112 adolescentes de 16 anos e 158 de 17 anos. Juntos, esses adolescentes foram autores de 61,6 % dos casos registrados.

Na 15ª Subdivisão Policial de Cascavel, no ano de 2012, foram registrados 322 procedimentos envolvendo adolescentes infratores. Desses, 109 casos envolviam o uso de

⁷³ Diagnóstico Socioterritorial do Município de Cascavel 2010.

entorpecentes, 28 casos envolviam o tráfico de drogas, 36 o porte de arma de fogo, 12 casos de roubo e 01 tentativa de homicídio.⁷⁴

Conforme a gravidade do ato infracional praticado pelos adolescentes, o ECA prevê a aplicação das seguintes medidas socioeducativas:

Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:

- I - advertência;
- II - obrigação de reparar o dano;
- III - prestação de serviços à comunidade;
- IV - liberdade assistida;
- V - inserção em regime de semiliberdade;
- VI - internação em estabelecimento educacional;
- VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

A medida de internação em estabelecimento educacional é cumprida no interior do CENSE - Centro de Socioeducação. Na cidade de Cascavel, existe o CENSE I, local destinado para as internações provisórias, e o CENSE II, destinados a internações definitivas.⁷⁵

Segundo relatório do CENSE I, foram internados provisoriamente 259 adolescentes no ano de 2008.⁷⁶ Dentre os atos infracionais praticados, os de maiores incidência foram roubo (30,5%), tráfico de drogas (23,5%), porte de arma de fogo (2%) e homicídio (2%). Mais uma vez, a faixa etária entre os 16-17 anos ficou em evidência, somando esses 114 internamentos provisórios (44%).

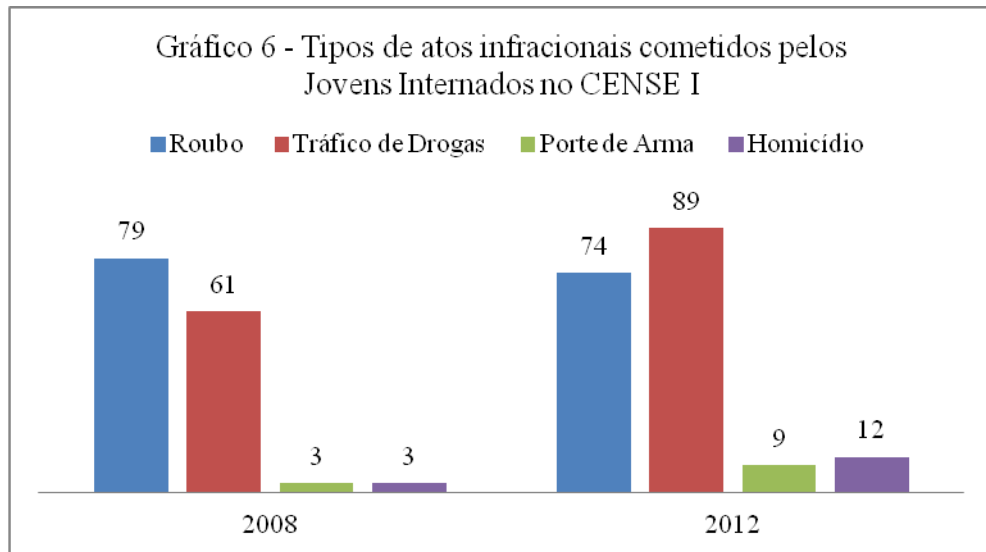
Já no ano de 2012, foram internados provisoriamente 264 adolescentes, destacando-se como atos infracionais praticados o tráfico de drogas (33,7%), roubo (28%), porte de arma de fogo (3,4%) e homicídio (3%).⁷⁷ Comparativamente ao ano de 2008, apenas ocorreu uma pequena redução no número de internamentos por roubo (redução de 6,32%), mas aumentaram os casos por tráfico de drogas (aumento de 31,46%), porte de arma de fogo (aumento de 300%) e homicídio (aumento de 60%), conforme observado no Gráfico 6. Nesse ano de 2012, a grande maioria dos internos tinha 17 anos de idade (38,6%), seguida pelos de 16 anos (23,5%) e 15 anos (16,7%).

⁷⁴ Esses dados, coletados junto ao Cartório Central da 15ª SDP, não demonstraram ser fidedignos com a realidade, visto que mal organizados e com falhas de atualização nos seus registros.

⁷⁵ A internação provisória, determinada antes da prolação da sentença judicial, tem prazo máximo de quarenta e cinco dias, conforme art.108 do ECA. Já a internação definitiva, prevista no artigo 121 do ECA, tem duração máxima de três anos.

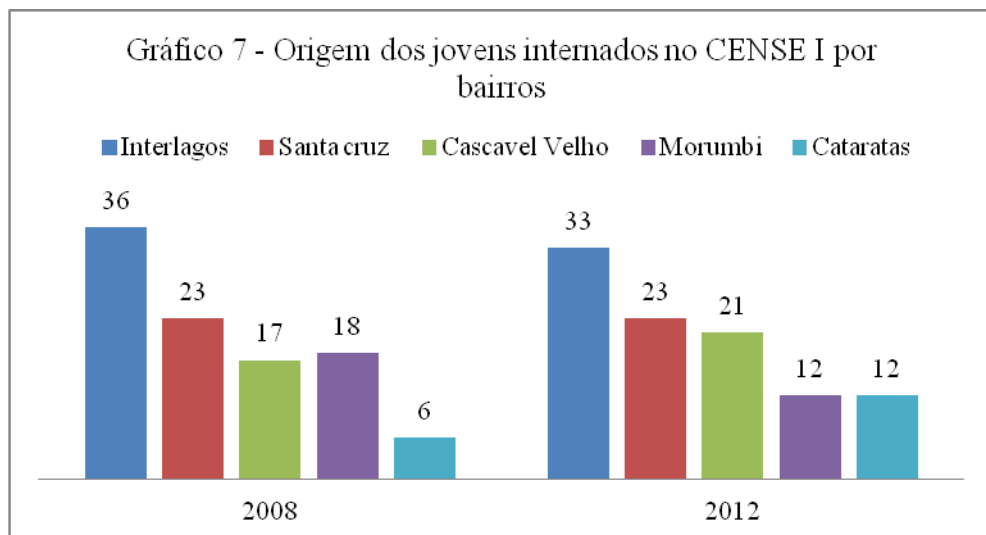
⁷⁶ Diagnóstico Socioterritorial do Município de Cascavel 2010.

⁷⁷ Conforme dados coletados junto ao Cense I.



Fonte: Diagnóstico Socioterritorial do Município de Cascavel 2010 e dados coletados junto ao CENSE I.

Dentre os 31 bairros da cidade⁷⁸, o mais vulnerável, levando-se em consideração a origem dos jovens internados no CENSE I, tanto no ano de 2008 quanto 2012, é o bairro de Interlagos. Foram 36 adolescentes internados em 2008 (13,9%) e 33 em 2012 (12,5%). Em seguida, no ano de 2008, aparecem os bairros Santa Cruz (8,9%) e Morumbi (6,9%). Em 2012, o bairro Santa Cruz também figurou na segunda posição (8,7%), mas o terceiro foi ocupado pelo Cascavel Velho, com 7,9% dos adolescentes internados. O Gráfico 7 ilustra melhor a vulnerabilidade dos bairros cascavelenses:



Fonte: Diagnóstico Socioterritorial do Município de Cascavel 2010 e dados coletados junto ao CENSE I.

⁷⁸ Segundo Lei Federal 6.766/79.

Segundo os registros da Vara da Infância e Juventude da Comarca de Cascavel⁷⁹, foram 719 encaminhamentos⁸⁰ de casos envolvendo atos infracionais praticados por adolescentes, no ano de 2008. Os mais expressivos foram por dirigir sem habilitação (167 casos), posse de drogas (104), furto (83), roubo (58), tráfico de drogas (52) e porte de arma de fogo (48). Do total dos casos, 179 acabaram resultando na aplicação de medidas socioeducativas de Liberdade Assistida (L.A) e 335 na Prestação de Serviços à Comunidade (P.S.C), que são cumpridas em meio aberto.⁸¹

Na cidade de Cascavel, o local destinado ao cumprimento das medidas socioeducativas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade é o CREAS II – Centro de Referência Especializada de Assistência Social. Nele são realizadas atividades em oficinas de informática, artesanato, atendimento psicossocial, encaminhamentos à rede de serviços do município e de profissionalização, bem como, o acompanhamento do adolescente e de sua família em seu meio social.

No ano de 2008, dos 179 adolescentes cadastrados para o cumprimento da medida de Liberdade Assistida (L.A)⁸², 06 eram por tentativa de homicídio e outros 06 por homicídio. Os casos mais expressivos eram por roubo (40%), tráfico de drogas (32%) e abuso sexual⁸³ (4,5%). Ainda, 86% dos adolescentes eram do sexo masculino, 14% do sexo feminino, 55% declararam-se brancos, 38% pardos e 7% negros. Ainda, 52,5% eram reincidentes e 49% dos cadastrados faziam ou já fizeram uso de substância entorpecente.

Com relação aos bairros em que residiam, 28 adolescentes eram do bairro Santa Cruz (17%), 21 do Interlagos (13%), 16 do Cascavel Velho (10%) e 11 do Morumbi (6%).⁸⁴

Já no ano de 2012, foram 107 adolescentes cadastrados para o cumprimento de L.A. Desses, 99 (92,52%) eram do sexo masculino, 08 (7,47%) do sexo feminino, 63,5% declararam-se brancos, 28% pardos e 8,5% negros. Os atos infracionais perpetrados de maior

⁷⁹ Diagnóstico Socioterritorial do Município de Cascavel 2010.

⁸⁰ Os encaminhamentos, segundo o livro de registros da Vara da Infância, foram feitos pela 15ª Subdivisão Policial de Cascavel, Delegacia do Adolescente, Delegacia de Lindoeste, Delegacia de Santa Tereza do Oeste, 2ª Vara Criminal, Delegacia do adolescente, Justiça Federal, 2º Distrito Policial, 3ª Vara Criminal, Juizado Especial Criminal, Polícia Federal, 1ª Vara Criminal, 6º Batalhão de Patrulha Escolar Comunitária, 2ª companhia, Delegacia da Mulher, Delegacia da Receita Federal de Cascavel e Ministério Público.

⁸¹ Não foi possível atualizar os dados referentes ao ano de 2012, junto à Vara da Infância e da Juventude de Cascavel, visto que o Juiz Sérgio Luiz Kreuz indeferiu a coleta de dados quantitativos.

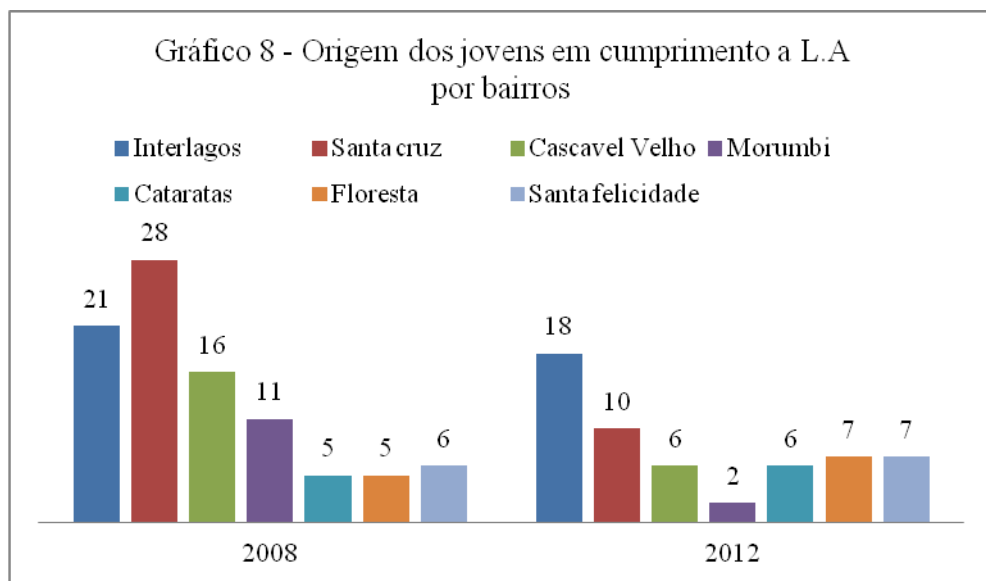
⁸² Conforme previsão do artigo 118 do ECA, a Liberdade Assistida (L.A) será adotada sempre que se afigurar a medida mais adequada para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente. Ela será fixada pelo prazo mínimo de seis meses, podendo a qualquer tempo ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida, ouvido o orientador, o Ministério Público e o defensor.

⁸³ Apesar da terminologia utilizada nos dados do CREAS II ser “abuso sexual”, esse tipo penal não existe, devendo se referir, provavelmente, a alguma modalidade prevista no Título VI, do Código Penal Brasileiro, onde estão tipificados os crimes contra a dignidade sexual.

⁸⁴ Diagnóstico Socioterritorial do Município de Cascavel 2010.

expressão foram o tráfico de drogas (42%), roubo (33%), latrocínio⁸⁵ (2,8%) e tentativa de homicídio (1,8%). A reincidência na aplicação da medida socioeducativa foi de 65% e 60,7% faziam ou já fizeram uso de drogas.

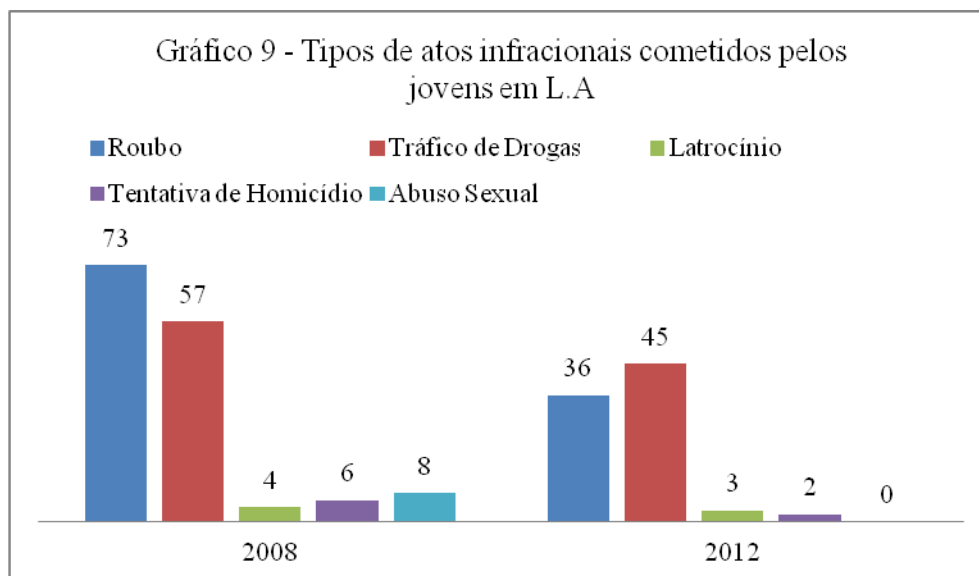
Quanto aos bairros de origem, 18 eram do bairro Interlagos (16,8%), 10 do bairro Santa Cruz (9,3%), 07 do bairro Floresta (6,5%) e 07 do bairro Santa Felicidade (6,5%).⁸⁶ Através do Gráfico 8 é possível observar quais são os bairros mais vulneráveis, no comparativo entre os anos de 2008 e 2012 e, no Gráfico 9, os tipos de atos infracionais mais praticados:



Fonte: Diagnóstico Socioterritorial do Município de Cascavel 2010 e dados coletados junto ao CREAS II.

⁸⁵ O crime conhecido como latrocínio pode ser conceituado como sendo o roubo seguido de morte, previsto no artigo 157, §3º, última parte, do Código Penal Brasileiro.

⁸⁶ Conforme dados coletados no local.



Fonte: Diagnóstico Socioterritorial do Município de Cascavel 2010 e dados coletados junto ao CREAS II.

Com relação à medida socioeducativa de Prestação de Serviços Comunitários⁸⁷ (P.S.C), dos 335 cadastrados no ano de 2008, 84% eram do sexo masculino e 16% do sexo feminino. Quanto à cor da pele, 58% declararam-se de cor branca, 37% parda e 5% de cor negra. Ainda, 41% dos adolescentes declararam-se usuários de entorpecentes. Quanto ao local de moradia, 24 adolescentes que efetivamente cumpriram a medida socioeducativa eram do bairro Santa Cruz (8%), 17 do Centro (6%), 16 do bairro Interlagos (5%) e 12 do bairro Cascavel Velho (4%).⁸⁸

Os atos infracionais que mais se destacaram foram o roubo (20,6%), porte de arma (11,4%), uso de substâncias entorpecentes (10,8%), lesão corporal (9,8%) e tráfico de drogas (8,9%).

Já no ano de 2012, foram 338 adolescentes cadastrados para o cumprimento de P.S.C, sendo 78% do sexo masculino e 22% do sexo feminino. Quanto à cor da pele, 62% declararam-se brancos, 28% pardos, 7,5% negros e 2,5% indígenas. Do total, 46% dos adolescentes declararam-se usuários de drogas ilícitas.

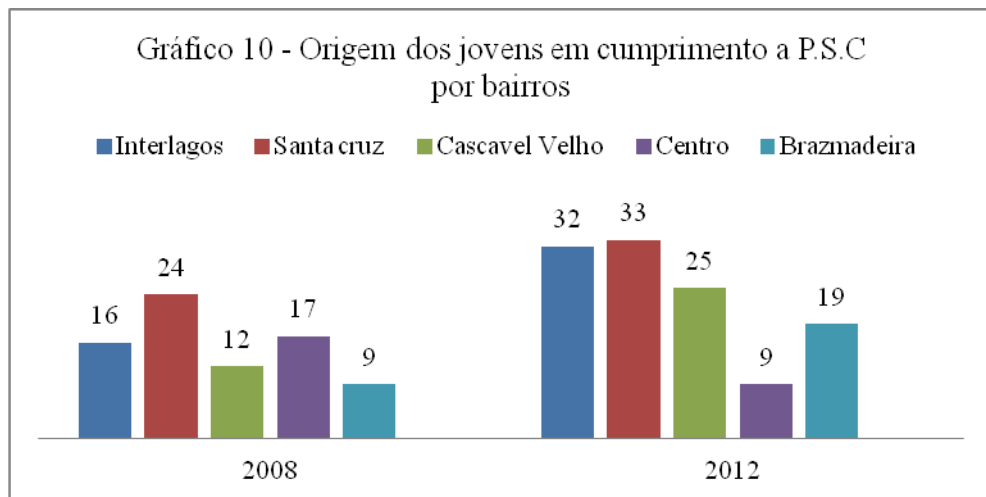
Com relação ao bairro de residência, 33 adolescentes que efetivamente cumpriram a medida socioeducativa eram do bairro Santa Cruz (10,6%), 32 do bairro Interlagos (10,3%), 25 do bairro Cascavel Velho (8%) e 19 do bairro Brazmadeira (6%).

⁸⁷ Conforme previsto no artigo 117 do ECA, a prestação de serviços comunitários (P.S.C) consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como, em programas comunitários ou governamentais.

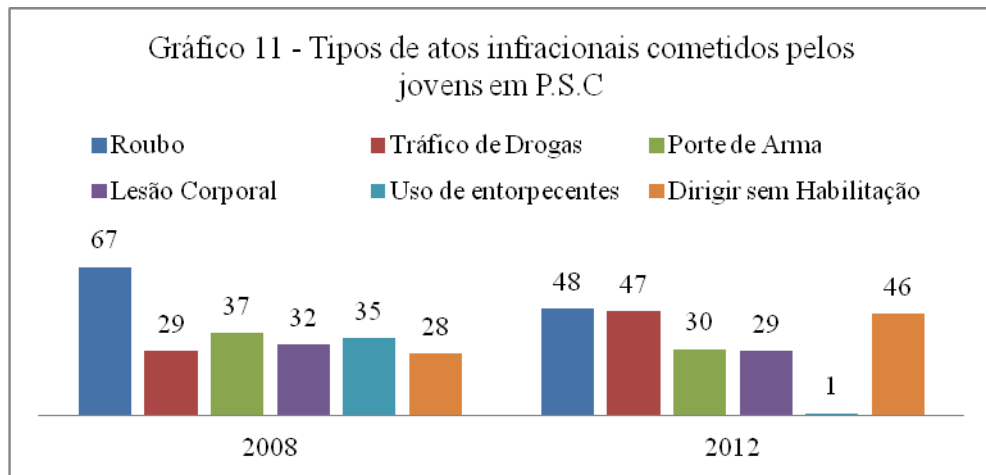
⁸⁸ Diagnóstico Socioterritorial do Município de Cascavel 2010.

O atos infracionais penais que mais se destacaram entre os jovens que cumpriram P.S.C, em 2012, foram roubo (14,3%), tráfico de drogas (14%), porte de arma (9%), dirigir sem habilitação (14,1%) e lesão corporal (8,9%).⁸⁹

Através dos gráficos 10 e 11 é possível observar quais os bairros mais vulneráveis e quais os tipos de atos infracionais praticados pelos adolescentes em cumprimento de P.S.C, no comparativo entre os anos de 2008 e 2012:



Fonte: Diagnóstico Socioterritorial do Município de Cascavel 2010 e dados coletados junto ao CREAS II.



Fonte: Diagnóstico Socioterritorial do Município de Cascavel 2010 e dados coletados junto ao CREAS II.

Neste capítulo, foi possível observar que as crianças e adolescentes brasileiros, especificamente, de classes sociais inferiores e das periferias das cidades, estão sendo negligenciadas pelo Estado, fato esse também observado na cidade de Cascavel. Essa negligência, caracterizada pela omissão de cuidados e pela falta de políticas públicas que

⁸⁹ Conforme dados coletados no local.

atendam às necessidades das crianças e dos adolescentes (MINAYO, 2006), fere o princípio da proteção integral e os deixa expostos a diversas formas de vulnerabilidades.

As políticas públicas existentes, especificamente para os jovens, em âmbito nacional e regional, não são integrais o suficiente para atendê-los na plenitude de suas vidas (DIÓGENES; SÁ, 2011), pois continuam sendo alvo de ministérios. “O jovem filho, na assistência social; o jovem aluno, no caso da educação; o jovem família, na assistência social; o jovem vulnerável, para a segurança pública.” (DIÓGENES; SÁ, 2011, p. 149-150).

Uma política pública deve olhar para o público-alvo em sua integralidade e não há como fazer isso sem a coordenação de ações e a realização de um diagnóstico preciso da realidade social (BLANCO, 2009).

Urge, portanto, a necessidade, num primeiro momento, de que seja estabelecido um diagnóstico preciso sobre a realidade social, na perspectiva da identificação dos seus principais problemas, protagonistas e dinâmicas próprias, concorrentes ou determinantes, para o incremento do fenômeno da violência e da criminalidade. Este diagnóstico poderá ser a base para a formulação de uma política pública, entendida esta como política de Estado e não, como ocorre hoje, como política de governo. Em tese, o modelo político de gestão desenvolvido pelo Estado, no processo de concepção e planejamento de políticas públicas de segurança, deveria aglutinar diversos atores e forças sociais que interatuam a partir da compreensão e da vivência na dinâmica social conflituosa. (BLANCO, 2009, p. 77).

A problemática da violência infanto-juvenil, bem caracterizada neste último item do capítulo 2, reforça o entendimento de que o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente não está funcionando conforme previsto em lei. Cascavel possui ótimos indicadores sociais, mas a realidade social é marcada pelos extremos, que não serão reduzidos sem um trabalho intersetorial e multiprofissional.

No próximo capítulo, o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente será melhor analisado, buscando-se compreender a forma de romper com o ciclo de violência existente, com enfoque na rede de proteção estruturada na cidade de Cascavel.

3. O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS E A PARTICIPAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DA SOCIEDADE CIVIL NA PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE JUVENIL

Uma política pública operante e eficaz deve se nortear pela necessidade de superação de situações de violação de direitos e de promoção de oportunidades, com um menor grau de vulnerabilidade e que apresente maior vetor de segurança (DIÓGENES; SÁ, 2011).

Contudo, após a análise da violência que circunda a vida das crianças e adolescentes brasileiros, observa-se que o princípio da proteção integral não está sendo observado, seja por falhas na rede de proteção existente, seja pela falta de políticas públicas operantes e adequadas às situações conflituosas vivenciadas, como é o caso da cidade de Cascavel/PR.

E, diante da inoperabilidade e da ineficácia constatadas, de modo reflexo, pela grande vulnerabilidade a que são submetidas às crianças e principalmente os jovens, neste capítulo será realizada, inicialmente, uma abordagem sobre o Sistema de Garantia de Direitos, em especial aos integrantes da rede de proteção existente na cidade de Cascavel.

Nos itens subsequentes, será dado enfoque sobre a importância de políticas públicas de prevenção da criminalidade juvenil, bem como, no modo como a Segurança Pública e a sociedade civil participam e auxiliam na busca desse desiderato.

3.1 SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: CONCEITO E OPERACIONALIZAÇÃO

O termo “Sistema” pode ser definido como sendo um conjunto inter-relacionado de regras e princípios, que resultam numa doutrina (BARBOSA, 2002). A doutrina, por sua vez, direciona-se para questões especiais que visam a fundamentar a realização de finalidades específicas. No caso em estudo, a doutrina é a da Proteção Integral, sendo o princípio o interesse da criança e do adolescente, cuja regra é a garantia de direitos.

A expressão “Sistema de Garantias de Direitos” pode ser compreendida como um conjunto de serviços de atendimento previstos abstratamente em lei. Na prática, do ponto de vista dinâmico e operacional, é mais bem definida quando utilizada a expressão “Rede de Proteção”, que pode ser conceituada por um conjunto de organizações interligadas no momento da prestação de determinados serviços.

As expressões são melhores definidas por BRANCHES (2000):

O conceito de sistema, no entanto, não resume isoladamente a complexidade da ideia aqui em discussão, já que são múltiplas suas acepções: somente o dicionário Aurélio lista 19 acepções diversas e enumera quase uma centena de aplicações da palavra. A ideia de sistema enquanto ‘conjunto de elementos, materiais ou ideais, entre os quais se possa encontrar ou definir alguma relação’ ou de ‘disposição das partes ou dos elementos de um todo, coordenados entre si e que funcionam como estrutura organizada’ não traduz suficientemente o aspecto dinâmico da interconexão entre organizações. Não se pode supor, senão idealmente, um conjunto fechado de órgãos ou uma estrutura organizada entrelaçando os diferentes serviços de proteção à infância. Principalmente, o conceito tradicional de sistema não engloba um dos principais aspectos de um sistema de conexões interorganizacionais, que é a sua capacidade de recombinação dinâmica em que o sistema, virtualmente possível em múltiplas configurações, somente se expressa pela composição de determinados subconjuntos a cada intervenção prática - e possivelmente nunca se materialize na sua configuração ideal que, por ser estática, lhe aprisiona a própria significação. O conceito de rede, entendido gramaticalmente como ‘conjunto ou estrutura que por sua disposição lembre um sistema reticulado’, portanto, agrega ao conceito de sistema a impressão visual deixada pela sua percepção em movimento, quando, entrelaçando organizações, as conexões deixam uma imagem reticulada. (BRANCHES, 2000, p. 130-131).

O SGDCA - Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente - tem como base a integração entre a sociedade civil e órgãos públicos dos três níveis de governo, com o fim de concretizar a doutrina da proteção integral, prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente. Consiste em dar aplicabilidade e efetividade aos instrumentos normativos previstos na lei 8.069/90 e legislações correlatas, bem como implementar mecanismos de promoção, defesa e controle dos direitos da criança e do adolescente.

O Sistema tem como fundamento os artigos 204 e 227 da Constituição Federal de 1988:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao

respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não-governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:

I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação.

§ 2º - A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

§ 3º - O direito à proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

I - idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7º, XXXIII;

II - garantia de direitos previdenciários e trabalhistas;

III - garantia de acesso do trabalhador adolescente e jovem à escola;

IV - garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica;

V - obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade;

VI - estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado;

VII - programas de prevenção e atendimento especializado à criança, ao adolescente e ao jovem dependente de entorpecentes e drogas afins.

§ 4º - A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.

§ 5º - A adoção será assistida pelo Poder Público, na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua efetivação por parte de estrangeiros.

§ 6º - Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.

§ 7º - No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.

§ 8º A lei estabelecerá:

I - o estatuto da juventude, destinado a regular os direitos dos jovens;

II - o plano nacional de juventude, de duração decenal, visando à articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas.

O ECA determina, nos artigos 86 e seguintes, que o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente seja realizado por meio de uma política de atendimento, baseada na articulação de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

I - políticas sociais básicas;

- II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;
 - III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
 - IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;
 - V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente;
 - VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;
 - VII - campanhas de estímulo ao acolhimento, sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.
- Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:
- I - municipalização do atendimento;
 - II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
 - III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;
 - IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;
 - V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial ao adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;
 - VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei;
 - VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

Cabe aqui destacar o princípio da municipalização do atendimento, previsto no inciso I do art.88 da Constituição Federal, que atribui ao município a prioridade de fornecer serviços de atendimento à infância e à juventude, bem como, o princípio da participação direta da sociedade, previsto no inciso II do mesmo artigo, que se materializa através da criação dos Conselhos, que são de composição paritária entre sociedade civil e o Estado.

O SGDCA, diante da previsão legal e constitucional citadas, pode ser dividido em três grandes eixos (ASSIS, 2009): da defesa dos direitos humanos; da promoção dos direitos e do controle e efetivação dos direitos.

O eixo da defesa dos direitos, que deve zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, é composto por órgãos públicos judiciais, como a Justiça da Infância e da Juventude, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Segurança Pública, os Conselhos Tutelares e os Centros de Defesa.

O eixo da promoção dos direitos compreende as políticas sociais básicas, que são destinadas a toda população infanto-juvenil e respectivas famílias.

O eixo do controle e efetivação dos direitos envolve a participação da sociedade civil na formulação e no acompanhamento das políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente. Essa participação pode ocorrer através da ação de organizações da sociedade civil ou por meio dos Conselhos dos Direitos, que são as instâncias formais de participação estabelecidas na lei.

Esses eixos, que envolvem diversos setores e órgãos públicos, devem atuar de forma articulada em prol das crianças e adolescentes. Os hiatos existentes entre os eixos (SHECAIRA, 2008) devem ser preenchidos por políticas públicas que garantam a preservação de seus direitos e garantias.

Se o país não gera trabalho em quantidade suficiente para absorver a mão de obra em trânsito para a vida adulta, o desafio que se coloca diante de todos é como implementar políticas de Estado que minimizem a inserção desses jovens na vida do crime? (SHECAIRA, 2008, p. 12).

Apesar da legislação existente ressaltar a importância da articulação e do trabalho em rede, bem como, da necessidade de políticas públicas de cunho preventivo, observa-se que há muitas falhas e lacunas a serem preenchidas, visto que não são transpostas as vias de judicialização de conflitos (DIÓGENES; SÁ, 2011), que somente reforçam estigmas de criminalização dos jovens.

3.2 A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL

O período da infância e da adolescência é uma fase que demanda, ao menos em tese, um maior contato com os diversos setores e serviços públicos (LIMA *et al.*, 2006), como a saúde, segurança, educação e assistência social. Nesse sentido, esses serviços podem e devem ser concebidos como lugares voltados à proteção desses cidadãos em desenvolvimento, transcendendo suas especificidades.

Quando se fala em trabalho em rede, subentende-se a existência de um movimento dinâmico e coletivo (OLIVEIRA, 2006), que depende da agilidade e eficiência daqueles que a integram para a obtenção dos resultados almejados.

As redes de proteção são formas de organização social que começaram a se estruturar no país na década de 80, com o objetivo de compartilhar responsabilidades e proporcionar eficácia às intervenções em favor de determinado público-alvo em situação de vulnerabilidade e risco, como é o caso das crianças e adolescentes.

OLIVEIRA (2006) diz que diversas redes surgiram para buscar soluções para demandas que necessitavam de mudanças:

Muitas dessas redes foram gestadas no contexto histórico da mobilização por cidadania, ocorrida em torno da Constituição Federal de 1988. A finalidade era organizar a sociedade civil, em busca de soluções para questões que demandavam mudanças, como a situação da mulher, do negro e das crianças. Esse movimento foi responsável pela concepção do desenho do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Demarcou princípios básicos que orientaram para a municipalização do atendimento, a participação direta da sociedade e a criação dos conselhos de direitos de composição paritária, envolvendo o Estado e a sociedade civil. (OLIVEIRA, 2006, p. 151).

O trabalho em rede também remete à ideia de articulação, principalmente quando voltada para a proteção integral de crianças e adolescentes, que deve envolver o comprometimento de diversos segmentos, como a família, profissionais, serviços e setores de diversas áreas.

DESLANDES (2006) diz que ao se falar em redes deve-se invocar a noção de vinculação:

Seja psíquica, comunitária, familiar, institucional, seja de causas ou de fenômenos. Uma vinculação dinâmica que favoreça a expansão da vida ou da morte. Que mutuamente afeta e é também afetada e que, absolutamente, não constitui um todo a partir da soma de suas partes, mas, antes de tudo, constrói dinamicamente novas totalidades. (DESLANDES, 2006, p. 139).

A expressão “Rede de Proteção Social” está ligada à cooperação e à integração entre instituições governamentais, não-governamentais e a sociedade civil, em prol de pessoas em situação de risco social e, no caso estudado, das crianças e adolescentes.

Este trabalho intersetorial é de fundamental importância diante da incapacidade de cada instituição resolver, de modo isolado, os problemas que cercam as crianças e adolescentes vulneráveis, visto existirem diversos fatores que conduzem esse público para situações de risco.

3.2.1. A Rede de Proteção da Cidade de Cascavel

A Rede de Atenção e Proteção Social do Município de Cascavel, segundo informações da Secretaria de Assistência Social, visa à construção, articulação e ampliação da comunicação entre os serviços intersetoriais, para que o melhor encaminhamento seja ofertado para determinada necessidade social.

A Rede de Cascavel é composta por representantes da Secretaria de Assistência Social; Secretaria de Educação; Secretaria de Saúde; Secretaria de Esporte e Lazer; Secretaria de Cultura; Núcleo Regional de Educação; Conselho Tutelar; Ministério Público; Hospital Universitário; CENSE – Centro de Socioeducação; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; 10ª Regional de Saúde e da Semiliberdade.

Podem ser esquematizadas do seguinte modo:

Figura 1 - Rede Intersetorial de Atenção e Proteção Social do Município de Cascavel



Fonte: Adaptado da Apresentação sobre a Rede Intersetorial de Atenção e Proteção Social do Município de Cascavel, de novembro de 2012.

Apesar de um dos objetivos da Rede ser a melhora na comunicação entre os setores e atores envolvidos⁹⁰, essa foi a maior dificuldade apontada pelos profissionais participantes e, conseqüentemente, fator de sua fragmentação.⁹¹

Essa questão é também ressaltada por DIÓGENES; SÁ (2011), que entendem que não há a necessidade de construção de uma super-rede, mas tão somente de seu costuramento. DESLANDES (2006) também aponta que não há como proporcionar proteção integral a crianças e adolescentes sem o trabalho articulado em rede:

Diante desse quadro de perplexidades que afetam a todos, torna-se inviável que a atuação de uma única instituição de proteção da criança e do adolescente seja efetiva. Assim, no Brasil, desde meados dos anos 80, com a ampla mobilização democrática e com o protagonismo das organizações não-governamentais e movimentos sociais, se reconheceu a necessidade de uma atuação ampla, contínua e integrada que possibilite ações redistributivas, de apoio e de defesa de direitos, sobretudo, dos mais vulneráveis por causa da pobreza, exclusão social e pela violência. O trabalho em rede passa a ser uma exigência da realidade, como se constata nos documentos oficiais, como o ECA. (DESLANDES, 2006, p. 139).

Apesar da previsão do art. 88, inciso V, da Lei 8.069/90, a Segurança Pública, seja através de representantes da Polícia Civil ou da Polícia Militar, não faz parte da Rede de Proteção do município de Cascavel, o que acarreta sua maior desarticulação e fragilidade na busca de solução para a problemática envolvendo as crianças e adolescentes do município.

Como exemplo de rede articulada, pode-se citar a cidade de Curitiba/PR, onde existem 109 Redes de Proteção. Essas, apesar de possuírem em sua composição básica representantes do setor da Saúde, Educação, área Social e Conselho Tutelar, acabam por agregar outras instituições atuantes em seus espaços geográficos, como a Guarda Municipal, a Pastoral da Criança e a Polícia Civil.⁹²

⁹⁰ Dentre os objetivos da Rede, destacam-se a articulação de serviços das esferas estadual, municipal e entidades não-governamentais; promoção e participação de políticas e ações intersetoriais; qualificação dos profissionais que atuam nos diversos serviços da Rede e a melhoria da qualidade de informação entre os atores da rede.

⁹¹ Segundo a Apresentação sobre a Rede Intersetorial de Atenção e Proteção Social do Município de Cascavel, de novembro de 2012.

⁹² Outro exemplo significativo de rede funcional e integrada é a de Goiânia/GO, onde existe a Rede de Atenção a Mulheres, Crianças e Adolescentes em Situação de Violência. Criada no ano de 2000, ela é composta por mais de 30 organizações governamentais e não-governamentais de Goiânia e do Estado de Goiás; unidades de saúde; instituições de educação; órgãos de assistência social e atendimento especializado; Ministério Público, Delegacia da Infância, Delegacia da Mulher, Justiça da Infância, Conselhos Tutelares e Polícia

3.2.2 O CONANDA, os Conselhos Estaduais, Municipais e as Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente

Com os movimentos sociais das décadas de 70 e 80, que lutavam pela redemocratização do país, novas formas de participação popular na formulação e gestão de políticas públicas (FISCHER, 2006) foram vislumbradas, sendo a criação de conselhos integrados uma delas.

A Constituição Federal de 1988 trouxe ao ordenamento jurídico esses mecanismos de participação direta e paritária de integrantes da sociedade civil junto ao governo, como forma de gerenciamento compartilhado de políticas públicas em âmbito nacional, estadual e municipal, e os Conselhos fazem parte dessa nova forma de gestão.

A Criação dos Conselhos está ligada a criação da SEDH – Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Criada pela Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, a SEDH é o órgão governamental responsável pela articulação e implementação de políticas públicas voltadas para a defesa dos direitos humanos. Dentre os diversos órgãos colegiados que a compõem, destaca-se o CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.⁹³

O CONANDA, assim como os demais Conselhos Nacionais, é um órgão colegiado com a participação de representantes do poder público e da sociedade civil organizada, que busca promover a articulação entre governo e sociedade para a implementação de políticas públicas.⁹⁴

Deve o CONANDA zelar pelo respeito dos direitos das crianças e dos adolescentes em nível nacional, sendo auxiliado nesse desiderato por órgãos estaduais e municipais. Tanto

⁹³ São também órgãos colegiados da SEDH: CDDPH – Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana; CNCD – Conselho Nacional de Combate à Discriminação; CONADE – Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência, e CNDI – Conselho Nacional dos Direitos do Idoso.

⁹⁴ O CONANDA, em outubro de 2010, lançou o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, para o período de 2011 a 2020. Foram elaborados cinco eixos orientadores e nove diretrizes para responder às demandas das crianças e adolescentes. Dentre eles, podem-se destacar:

.Eixo 4 – Controle Social da Efetivação dos Direitos

.Diretriz 07 – Fortalecimento de espaços democráticos de participação e controle social, priorizando os conselhos de direitos da criança e do adolescente e assegurando seu caráter paritário, deliberativo, controlador e a natureza vinculante de suas decisões.

.Eixo 2 - Proteção e Defesa dos Direitos

.Diretriz 03 - Proteção especial a crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados, consideradas as condições de pessoas com deficiência e as diversidades de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade e de opção política.

.Diretriz 04 – Universalização e fortalecimento dos conselhos tutelares, objetivando a sua atuação qualificada.

.Diretriz 05 – Universalização, em igualdade de condições, do acesso de crianças e adolescentes aos sistemas de justiça e segurança pública para a efetivação dos seus direitos.

nos CEDCAs – Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente, quanto nos CMDCAs – Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, o formato de órgão colegiado é mantido, com representantes do governo e da sociedade civil.

Os Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente são responsáveis, dentre outras coisas, pela elaboração da política estadual para promoção, monitoramento e proteção dos direitos da criança e do adolescente e pela criação e integração dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCAs) e Conselhos Tutelares do estado.

Os Conselhos Municipais, assim como os estaduais e o nacional, são classificados como órgãos deliberativos e controladores das ações, no que se refere a políticas públicas.⁹⁵ Suas decisões vinculam o governo local, que tem o dever de adequar-se às demandas apontadas, e uma de suas primeiras providências, após o início das atividades, é a instalação dos Conselhos Tutelares.

Periodicamente, o CMDCA convoca a sociedade civil e representantes do governo local para a participação em reuniões sobre temas relacionados aos direitos das crianças e dos adolescentes e essas recebem a denominação de Conferências.

As Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente são importantes fontes de mobilização social (ASSIS, 2009), que visam identificar, discutir e apresentar soluções aos problemas e deficiências existentes na rede local de atendimento de crianças e adolescentes.

Pode-se dizer que a definição de metas a serem cumpridas pelo governo municipal é um dos objetivos mais importantes das Conferências, devendo essas ser transformadas em propostas de leis orçamentárias e, posteriormente, implementadas.⁹⁶ Por se tratar de um órgão deliberativo que compõe a estrutura administrativa do município, o CMDCA deve participar do processo de elaboração e discussão das propostas de leis orçamentárias e, em seguida, acompanhar sua execução e implementação, como forma de controle social.⁹⁷

⁹⁵ Conforme previsto no art. 88, inciso II, da Lei nº 8.069/90, com respaldo nos arts. 227, §7º c/c 204, da Constituição Federal.

⁹⁶ As Conferências Municipais têm caráter deliberativo e suas decisões devem ser acatadas pelo Conselho Municipal e, conseqüentemente, pelo Poder Executivo local. Esse deve incluir as deliberações no plano orçamentário plurianual, bem como, nas leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais, conforme será exposto ao final deste capítulo.

⁹⁷ A título de ilustração, conforme dados coletados junto ao portal da transparência da Prefeitura de Cascavel, a Secretaria Municipal de Assistência Social, nos anos de 2010, 2011 e 2012, trabalhou apenas com 4,7%; 4,5% e 4,1%, respectivamente, do orçamento do Município. Agora, quando analisada a subfunção Fundo Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes, esses valores caem, respectivamente, para 2,35%; 1,52% e 1,65% do orçamento municipal.

Desse modo, cabe ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente transformar as deliberações e propostas das Conferências em ações concretas, para fazer cumprir os preceitos constitucionais da proteção integral e prioridade absoluta.

3.2.3 Conselhos Tutelares

Os Conselhos Tutelares foram previstos e criados com o Estatuto da Criança e do Adolescente, para zelar e prevenir violações aos direitos do público infanto-juvenil, na esfera municipal. São órgãos administrativos autônomos, permanentes e não jurisdicionais⁹⁸, responsáveis pelo atendimento de crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados ou ameaçados.

Eles são órgãos públicos de responsabilidade administrativa do Poder Executivo Municipal, mas não subordinados a ele. Dentre suas atribuições, ressaltam-se as de receber denúncias de violações dos direitos, prover orientações e aplicar medidas de proteção.

As atribuições do Conselho Tutelar, conforme elencadas no ECA⁹⁹, consistem em:

- I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;
- II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;
- III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:
 - a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
 - b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.
- IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;
- V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
- VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;
- VII - expedir notificações;
- VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;
- IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;

Para o ano de 2013, a previsão orçamentária para a Função Assistência Social, é de R\$17.182.681,00. Para a Subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, a previsão é de R\$3.591.971,00. Fonte: Portal do Município de Cascavel. Disponível em: <<http://www.transparencia.cascavel.pr.gov.br:8787>>. Acesso em: 25 mai. 2012.

⁹⁸ Art. 131 da lei 8.069/90.

⁹⁹ Art.136, da Lei 8.069/90.

XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, depois de esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural.

Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família.

Além das atribuições essenciais, foi previsto no ECA a composição dos Conselhos, que devem possuir cinco membros para o exercício das atividades por um período de quatro anos. Outras atribuições, como a remuneração dos conselheiros e o processo de escolha, devem ser definidas na lei do respectivo município.

Pode-se dizer que hoje ocorreu a universalização dos Conselhos Tutelares no país, visto que eles estão presentes em 98,3% dos municípios brasileiros¹⁰⁰, o que vem a demonstrar que o ECA está sendo cumprido nesse quesito.¹⁰¹ Mas o número ideal de conselhos e de conselheiros por município oscila em razão do tamanho da população infanto-juvenil e da demanda existente.¹⁰²

Outra forma de retratar a atividade e efetividade dos Conselhos Tutelares na proteção dos direitos das crianças e adolescentes é através da análise das medidas de proteção determinadas.

Diz o Estatuto que as medidas de proteção são aplicáveis sempre que os direitos das crianças e dos adolescentes forem violados ou ameaçados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; em razão de sua conduta.¹⁰³

Uma importante ferramenta disponibilizada aos Conselhos Tutelares é o SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e Adolescência.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Munic (IBGE, 2009a).

¹⁰¹ Segundo o art.132 do ECA, em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha.

¹⁰² Para o CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, os municípios devem possuir, no mínimo, um Conselho Tutelar para cada 100 mil habitantes, conforme §1º, do art.3º, da Resolução 139/2010.

¹⁰³ Art. 98 do ECA.

¹⁰⁴ O SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e Adolescência, foi criado em 1995, por uma equipe de técnicos de organizações governamentais e não-governamentais de 14 estados brasileiros, no intuito de sistematizar o trabalho dos conselheiros tutelares. A utilização do sistema ainda era pequena até 2006, funcionando em apenas 19% dos Conselhos brasileiros. O restante encontrava-se instalado, porém inativo (18%) ou nem ao menos instalado (63%), segundo FISCHER (2006).

Esse sistema informatizado funciona como um banco de dados sobre violações de direitos de crianças e adolescentes, o que proporciona um melhor enquadramento e encaminhamento das demandas recebidas, no intuito de restabelecer o direito violado.

O banco de dados, gerado com os levantamentos e denúncias recebidas, proporciona ao Conselho Tutelar a construção de estatísticas regionalizadas por bairros, bem como por faixa etária, sexo, tipos de violações, e agente violador.¹⁰⁵ Ainda, a constante atualização desse banco de dados é de fundamental importância, pois permite detectar as demandas existentes e, conseqüentemente, pleitear por políticas públicas para a infância e adolescência, da esfera municipal até a federal.

3.2.3.1 O Conselho Tutelar da Cidade de Cascavel

Conforme citado no capítulo anterior, a cidade de Cascavel-PR tem 292.372 habitantes¹⁰⁶, sendo a população infanto-juvenil estimada em 51.566¹⁰⁷, o que corresponde a 17,63% da população da cidade.

Utilizando a definição do art. 2º do ECA¹⁰⁸, pode-se dizer que são 50.045 crianças e 31.060 adolescentes cascavelenses¹⁰⁹, que somados perfazem 27,7% da população total.

Considerada como uma cidade de porte médio¹¹⁰, Cascavel possui dois Conselhos Tutelares instalados, com cinco conselheiros cada. Cada um dos conselhos é responsável por uma área de atendimento da cidade, sendo denominados de Conselho Tutelar Leste e Conselho Tutelar Oeste. Os dois juntos devem prestar atendimento a mais de 80.000 crianças e adolescentes, ou seja, uma média de um conselheiro para cada 8.000 crianças e adolescentes.

Os direitos das crianças e adolescentes, segundo previsão do ECA e divisão adotada pelo SIPIA, podem ser separados em cinco grandes grupos: Vida e Saúde; Liberdade,

¹⁰⁵ Maiores detalhes sobre o SIPIA podem ser obtidos também no trabalho de FISCHER (2006): Os bons conselhos: pesquisa “Conhecendo a Realidade”.

¹⁰⁶ Conforme estimativa do IBGE, de agosto de 2012.

¹⁰⁷ Conforme divisão feita pelo IBGE/2010, considera-se como infanto-juvenil a população entre 10 e 19 anos.

¹⁰⁸ Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.

¹⁰⁹ PARDES Cascavel, 2013.

¹¹⁰ Para o IBGE, cidade de porte médio é aquela que possui entre 50 a 500 mil habitantes.

Respeito e Dignidade; Convivência Familiar e Comunitária; Educação, Cultura, Esporte e Lazer; Profissionalização e Proteção no Trabalho.

Segundo os registros de notificações do ano de 2008, armazenados no SIPIA do Conselho Tutelar Oeste de Cascavel, os dois maiores agentes violadores dos direitos das crianças e adolescentes são a família (50,23%) e a própria criança ou adolescente (41,75%), em um universo de 1097 casos. A maioria dos registros refere-se ao direito de “Convivência familiar e comunitária” (1º lugar) e “Educação, cultura, esporte e lazer” (2º lugar), que refletem a ausência ou precariedade no convívio familiar e elevados índices de evasão escolar.¹¹¹

Esses registros, quando separados por bairros de violações, demonstraram, no ano de 2008, a precariedade da base de dados, pois não possuíam registros do Conselho Tutelar Leste, que abrange, dentre outros, os bairros Interlagos, Morumbi e Brasmadeira¹¹², bairros esses apontados no capítulo anterior como ricos em vulnerabilidades.

Mesmo assim, foram contabilizadas, na região do Conselho Tutelar Oeste, 495 notificações no bairro Santa Cruz (sendo 120 referentes a violações do direito a convivência familiar e comunitária), 173 casos no XIV de Novembro (sendo 52 referentes a violações do direito a convivência familiar e comunitária) e 74 casos no bairro Cascavel Velho (sendo 49 referentes a violações do direito a convivência familiar e comunitária).

Já no ano de 2010, conforme dados coletados junto ao Conselho Tutelar Leste, foram 868 notificações armazenadas no SIPIA. Os dois maiores agentes violadores dos direitos das crianças e adolescentes novamente foram a família (434 casos ou 50%) e a própria criança ou adolescente (342 casos ou 39,40%). A maioria dos registros refere-se, mais uma vez, ao direito de “Convivência familiar e comunitária” (241 registros) e “Educação, cultura, esporte e lazer” (131 registros).

Quando as notificações são separadas por bairros de violações, os de maiores incidência foram Alto Alegre (69 casos), Interlagos (61 casos), Morumbi (41 casos) e Tarumã (38 casos).

Em 2012, conforme dados também coletados junto ao Conselho Tutelar Leste, foram 1.288 notificações armazenadas no SIPIA. Por falha no sistema de armazenamento, não foi possível identificar quais foram os maiores agentes violadores no período, mas a maioria dos

¹¹¹ Diagnóstico Socioterritorial do Município de Cascavel 2010.

¹¹² Ainda segundo o Diagnóstico Socioterritorial do Município de Cascavel 2010, essas falhas podem ser ocasionadas por falta de relato dos casos ao Conselho Tutelar, ou por falha no sistema de armazenamento.

registros é referente a violações ao direito de “Convivência familiar e comunitária” (513 casos) e “Educação, cultura, esporte e lazer” (501 casos).

Quando as notificações são separadas por bairros de violações, os de maiores incidência foram o Morumbi (117 casos), São Cristóvão (102 casos), Floresta (84 casos) e Periolo (68 casos).¹¹³

O Conselho Tutelar Oeste, que possui dentre os bairros de sua atribuição¹¹⁴ o Santa Cruz e o Cascavel Velho, está instalado bem no centro da cidade. Já o Conselho Tutelar Leste, que atende, dentre os bairros da região, o Interlagos e o Morumbi, está sediado no São Cristóvão, um dos bairros nobres do município.

Esse certo distanciamento dos Conselhos Tutelares dos bairros onde se encontram as crianças e os adolescentes mais suscetíveis às violações de direitos não apenas dificulta o contato com o público-alvo, como também distorce a realidade dos dados armazenados no SIPIA, que refletem apenas parte dos casos de violações existentes.

3.3 A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE JUVENIL

Passados mais de 20 anos da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, ainda são constantes e numerosas as violações dos direitos consagrados no diploma protetivo, sendo recorrentes os casos de violência sexual, doméstica e institucional, crianças e adolescentes em situação de rua¹¹⁵ e altos índices de mortalidade por violência.

As crianças e adolescentes, por mais que sejam “sujeitos de direitos”, muitas vezes são vistas apenas como “sujeitos passivos de direitos”, principalmente aqueles em situação de rua. Muitos são considerados como incapazes de fazer valer ou de participar ativamente da defesa de seus direitos (ROSSATO, 2003), sendo “protegidos” ora por políticas que os enxergam como “adultos perigosos e antissociais” (Linha Política Policiaca), ora por políticas que os consideram como crianças inocentes, incapazes e corrompidas pelos perigos das ruas (Linha Política Salvacionista), portadores de uma “cidadania invertida”.

¹¹³ Com relação aos dados referentes ao Conselho Tutelar Oeste, esses não serão apresentados neste trabalho, pois demonstraram alto grau de defasagem em seus números. Segundo informações obtidas junto aos conselheiros do local, esse fato se deve à falta de suporte na internet.

¹¹⁴ No total, são 31 bairros oficialmente reconhecidos na cidade, fora os loteamentos e assentamentos clandestinos.

¹¹⁵ Segundo dados colhidos junto ao sistema IRSAS – Informatização da Rede de Serviços de Assistência Social, da cidade de Cascavel, existem hoje na cidade 59 pessoas em situação de rua.

Os Menin@s de Rua, enquanto portadores de uma “cidadania invertida”, são vistos como pessoas às quais falta de tudo, o que potencializa o desdobramento de medidas de proteção que, ao fim e ao cabo, se convertem em medidas salvacionistas, que organizam uma assistência social cuja prestação de bens e serviços condiciona a prévia resignação desta infância às estruturas institucionais impostas, fato que os converte em “objetos de direitos”, mais que em “sujeitos de direitos”. (ROSSATO, 2003, p. 136).

Ainda, é comum entre os adolescentes a prática de certas condutas desviantes, mas muitas dessas podem vir a desembocar em atos de delinquência (ADORNO, 1999), mesmo que por períodos passageiros. Por esse motivo, o estado deve intervir, direta ou indiretamente, com a adoção de medidas preventivas de controle, pois evitar que um adolescente ingresse no mundo do crime auxilia na diminuição da estigmatização, bem como, da reiteração de condutas semelhantes.

Crianças e adolescentes demandam políticas precisas de prevenção da violência (RAMOS, 2009). A prevenção da criminalidade entre os adolescentes tem por escopo evitar a prática de condutas lesivas à sociedade e aos próprios autores dos atos (RIZZINI, 2011), com a identificação e análise dos problemas, discussão e elaboração de projetos adequados, captação de recursos necessários e, após postos em prática, análise dos resultados obtidos. Esses, caso tenham auxiliado na redução dos índices de delinquência, terão obtido êxito nos fins propostos.

Não se pode esquecer que investimentos na saúde e educação, principais serviços de cunho universal (MINAYO, 2006), são as melhores formas de prevenção, principalmente investimentos voltados para as demandas atuais que os adolescentes apresentam. A falta de políticas públicas para esses segmentos contribui para o declínio da qualidade de vida, podendo ser inclusive apontada como expressão fundamental de violência estrutural (SPOSITO, 2003) que, ao aprofundar a exclusão social, abre as portas para o surgimento de outras formas de violência.

As políticas preventivas podem ter um enfoque individual ou coletivo. São coletivas ou estruturais quando atuam em áreas de riscos previamente identificadas. Esse enfoque estrutural, para SHECAIRA (2008), visa modificar instituições sociais para evitar uma série de contextos que propiciam o aparecimento das condições que desencadeiam a delinquência.

Ainda, segundo o autor, a prevenção pode ser dividida em primária, secundária e terciária:

A prevenção primária se orienta às causas, à raiz da conduta antissocial, para tentar sua neutralização antes que se manifeste. Ela implica estratégias que abarcam o maior número possível de beneficiários em uma área determinada, já que a intenção é prestar serviços a todos eles, independentemente de os envolvidos terem ou não um risco maior de cometimento de atos delitivos.

A prevenção secundária dirige-se àquelas pessoas que exibem um maior risco de padecer de comportamentos antissociais ou delitivos. Dirige-se a pessoa ou grupos de pessoas em que se detectou a aparição de problemas de atitudes desviantes, ainda que não tenham praticado delitos.

Por fim, a prevenção terciária dirige-se àquelas pessoas que já cometeram delitos e que tenham sido condenadas, para que não voltem a cometê-los no futuro. (SHECAIRA, 2008, p. 133-134).

As formas de prevenção primária e secundária, conforme acima citadas, visam evitar o aparecimento do primeiro ato delitivo, bem como, melhorar a qualidade de vida de toda a comunidade local. Já a prevenção terciária, que atua após a prática do ato delitivo, acaba sendo a mais onerosa das formas (SHECAIRA, 2008), pois todo um aparato legal e estrutural deve ser movimentado, além de ser a que menores resultados apresentam, visto os altos índices de recidiva.

A prevenção primária, que procura focar na origem da violência, não pode ser restrita a ações de redistribuição de renda e de combate à miséria, pois essa simples associação entre pobreza e criminalidade é uma generalização discriminatória e não uma explicação abrangente (ZACCHI, 2009).

Diversos outros fatores culturais e ambientais contribuem para o agravamento da violência, e uma intervenção focalizada sobre eles pode ser inclusive mais eficaz no curto prazo. Assim é que entra na agenda a incorporação do objetivo de prevenção da violência no âmbito das políticas de planejamento urbano, educação, cultura, lazer, geração de emprego e renda, fortalecimento comunitário, desarmamento, combate ao alcoolismo e à drogadição, etc. (ZACCHI, 2009, p. 35).

Não se pode esquecer que a eficácia de um projeto, programa ou órgão que atue na prevenção do aparecimento de atos delitivos deve ter a participação não apenas dos entes governamentais, mas também da comunidade, das famílias e dos próprios adolescentes. Sobre essa parceria, KAHN (2009) cita os seguintes elementos para o sucesso na prevenção ao cometimento de atos infracionais:

[...] um diagnóstico preciso que determine os desafios, fatores de risco e recursos da comunidade; um plano de ação que estabeleça prioridades, identifique programas que podem ser modelos úteis e defina objetivos de curto e longo prazo; um processo de implementação rigoroso que inclua o treinamento e coordenação dos parceiros envolvidos; avaliações que forneçam retornos tanto sobre os processos quanto sobre os resultados obtidos; uma coalizão de atores-chave com lideranças fortes e “staff” de apoio administrativo; uma estratégia de comunicações que pode mobilizar profissionais e cidadãos e é sensível a idade, gênero e diferenças culturais. (KAHN, 2009, p. 100-101).

Essa coordenação, coalizão e mobilização dos parceiros envolvidos deve contabilizar entre seus integrantes, não só com representantes da sociedade civil, mas também com a participação da própria Segurança Pública, conforme será visto no próximo item.

3.4 A PARTICIPAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DA SOCIEDADE CIVIL NA PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE JUVENIL

Historicamente, a questão da participação social na implementação de políticas públicas na área de segurança foi marcada por um distanciamento (BONDARUK; SOUZA, 2007). Durante muitos anos, principalmente no período militar, a questão da segurança pública era restrita às corporações.

Recentemente, principalmente com o advento da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, limites foram impostos à atuação do Estado, mais especificamente à atuação da Polícia (SILVA, 2000).

Ocorre que, as conquistas alcançadas no plano normativo, não foram acompanhadas por mudanças culturais. Ainda hoje é possível observar por parte da polícia o extermínio de crianças e de adolescentes (SILVA, 2000), bem como, clamores sociais pela redução da maioridade penal para os 16 anos. O Estado, por sua vez, através das polícias, retroalimenta as dinâmicas de violência juvenil (DIÓGENES; SÁ, 2011).

Esse cenário, segundo DIÓGENES e SÁ (2011), faz da análise do campo de violências e inseguranças uma atividade marcada pelo risco do reforço da criminalização, já observada nos discursos sociais sobre jovens:

Assim, a construção social do crime possui como principal objeto de investimento a imagem de jovens, principalmente dos segmentos juvenis das camadas populares cujas transgressões tipificadas como atos infracionais são alvo dos mais amplos e contundentes processos de criminalização da juventude pobre, afro-ameríndia descendente, moradora de favelas e periferias. Na vida cotidiana, as acusações sociais produzidas por atitudes criminalizadoras fazem com que os jovens sejam 'selecionados preventivamente entre os supostos sujeitos que irão compor um tipo social cujo caráter é socialmente considerado propenso a cometer um crime.' (DIÓGENES; SÁ, 2011, p. 152-153).

RAMOS (2009) também entende que a população negra e os pobres, especialmente os jovens, são constantemente desrespeitados pela polícia, tanto em uma revista policial,

como na delegacia. Esse desrespeito, característico em cenas comuns da seletividade da violência simbólica, somente faz aumentar a distância entre a polícia e os jovens.

Mas, para que ocorra a ruptura da dicotomia prevenção X repressão (BONDARUK; SOUZA, 2007), ainda fortemente presente em nossa sociedade, devem ser construídas parcerias entre a Segurança Pública e a população para a redução da violência, principalmente aquela que atinge crianças e adolescentes.

A Segurança Pública, segundo preceito constitucional¹¹⁶, é um dever do Estado, além de direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Além dos órgãos policiais existentes, como a Polícia Federal, Polícia Civil e Polícia Militar, o preceito constitucional prega que a sociedade civil deve também auxiliar na preservação e manutenção da segurança.

Uma das formas de parcerias vislumbrada pelo legislador ocorreu com a criação dos Conselhos de Segurança. Atualmente, no plano federal, a questão da participação social com a segurança pública é disciplinada através do Decreto Lei n. 7.413/2010, que dispõe sobre a estrutura, composição, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP.

Conforme prescrito no artigo 1º:

O Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, que integra a estrutura básica do Ministério da Justiça, tem por finalidade, respeitadas as demais instâncias decisórias e as normas de organização da administração pública, formular e propor diretrizes para as políticas públicas voltadas à promoção da segurança pública, prevenção e repressão à violência e à criminalidade, e atuar na sua articulação e controle democrático.

O CONASP, integrante da estrutura do Ministério da Justiça, de natureza consultiva e deliberativa¹¹⁷, atua na formulação de diretrizes e no controle da execução da Política Nacional de Segurança Pública; auxilia os Conselhos Estaduais e Municipais, com vistas à formulação de diretrizes básicas comuns e integração com os demais órgãos de segurança, além de outras atribuições previstas no art. 2º do decreto.

¹¹⁶ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

¹¹⁷ Diferentemente da previsão anterior, no Decreto Lei 6.950/2009, em que sua natureza, além de consultiva e deliberativa, era também normativa.

É composto de nove representantes governamentais, nove representantes de entidades representativas de trabalhadores da área de segurança pública e doze representantes de entidades e organizações da sociedade civil (art. 4º).

Suas propostas e recomendações, conforme descrito no art. 12 do diploma legal, são submetidas à apreciação do Ministro da Justiça para eventuais providências.¹¹⁸

O Conselho de Segurança – CONSEG, é uma importante ferramenta de organização coletiva e exercício de cidadania. No que diz respeito à segurança, à participação comunitária com a polícia, forma o conceito de “polícia comunitária”, modelo de prevenção criminal que tem como base a colaboração de todos em prol do bem coletivo.

Um papel importante do CONSEG é o apoio aos jovens, principalmente aqueles de comunidades carentes, desprovidos de assistência social adequada, de educação de qualidade e sem acesso a certos bens de consumo. A abundância de riquezas observada em determinadas classes sociais desperta a frustração e cobiça de muitos jovens (KAHN, 2009) oriundos de locais onde a pobreza é comum a todos.

Para BONDARUK e SOUZA (2007), a energia desses jovens precisa ser canalizada positivamente:

A energia produtiva deste grupo logo tenderá a práticas antissociais como arruaças, pequenas depredações e atitudes inconvenientes no princípio. Depois virá um aumento da agressividade do grupo, que passará a confrontos com outros grupos, depredações, lesões corporais, pichações, uso de drogas, roubos, estupros, homicídios e mais uma geração de criminosos se formou. (BONDARUK; SOUZA, 2007, p. 122).

E, nesta esteira, o CONSEG pode ajudar a inverter a tendência perversa da criminalidade (ZACCHI, 2009) que está rodeando esses jovens, e, ao mesmo tempo, servir como método de manutenção da segurança, principalmente quando os órgãos de segurança pública passam a vivenciar os conflitos existentes no local, em diálogo com a comunidade.

O Estado do Paraná possui 20.314¹¹⁹ policiais militares e 4.300 policiais civis¹²⁰, efetivo este insuficiente e que não acompanhou o rápido crescimento das cidades. Assim, o Estado viu-se obrigado a adequar as demandas existentes com a adoção de métodos diversos

¹¹⁸ Diferentemente da previsão legal anterior, em que as deliberações de caráter normativo eram apenas sujeitas à homologação do Ministro da Justiça.

¹¹⁹ Disponível em: <<http://www.policiamilitar.pr.gov.br>>. Acesso em: 12 mai. 2013.

¹²⁰ Disponível em: <<http://www.sinclapol.com.br>>. Acesso em: 12 mai. 2013.

de contenção da violência¹²¹, sendo um dos caminhos encontrados a criação e implantação dos Conselhos Comunitários de Segurança.

Os Conselhos Comunitários de Segurança são órgãos não-governamentais, formados por representantes da sociedade civil e da Segurança Pública, no intuito de promover o estreitamento das relações da comunidade local com a Polícia; sugerir medidas de ação policial; encaminhar denúncias da comunidade para as autoridades competentes; planejar ações em conjunto e, depois de implementadas, acompanhar e avaliar seus resultados.

Na definição de BONDARUK e SOUZA (2007):

Os CONSEG são fóruns democráticos de debate sobre questões de segurança, estruturados sob a forma de Organização Não-Governamental, criados a partir da mobilização da comunidade. São, pois, instrumentos de participação popular e de cooperação entre a sociedade e as forças de segurança para preservação do bem-estar e da paz social, cuja efetividade de atenuação depende da conscientização e da participação de toda a comunidade. (BONDARUK; SOUZA, 2007, p. 126).

A matéria atinente ao CONSEG somente foi disciplinada no Paraná no ano de 2003, com o Decreto 1790. A regulamentação deste decreto ocorreu com o advento do Decreto 2332/2003 que, em seu artigo 2º, define:

Os CONSEGS são instituições jurídicas de Direito Privado sem fins lucrativos com o objetivo principal de organizar as comunidades e fazê-las interagir com a Polícia Estadual, e se vinculam, por adesão, às diretrizes emanadas da Secretaria da Segurança Pública, por intermédio do Coordenador Estadual e pelo Conselho Permanente para Assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança.

O CONSEG, conforme atribuições previstas no art. 4º, é um canal de ligação entre a Secretaria da Segurança Pública e a sociedade, que contribui para que a polícia trabalhe em função do cidadão e da sociedade, de forma integrada, em prol da melhoria na qualidade de vida de todos.

Nos CONSEGS, o cidadão propõe às autoridades quais são as prioridades de sua localidade, visando ainda à implantação de projetos e campanhas educativas, bem como, melhores condições de trabalho aos próprios policiais que atuam na comunidade. Ainda, a implementação de ações planejadas entre a polícia e a comunidade auxilia na melhora dos índices de criminalidade, principalmente nas localidades onde há conselhos instalados.

¹²¹ Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), o número recomendado de policiais é de 1 para 250 habitantes. E, adotando-se esse parâmetro, o Paraná possui 1 policial para cada 424 habitantes, enquanto que a média nacional é 1 policial para cada 329 habitantes, segundo informações da Secretaria Nacional de Direitos Humanos.

Conforme disciplinado¹²², os CONSEGS apresentam como área de atuação o município ou mesmo um determinado bairro e sua estrutura conta com a participação obrigatória de um Delegado de Polícia e um Comandante da Polícia Militar com atuação na circunscrição; um membro do CIRETRAN e um representante do Núcleo de Educação. Podem também participar como membros natos um representante da Prefeitura Municipal, um representante do Poder Judiciário, um representante do Ministério Público e um representante da Associação Comercial e Industrial da cidade.

Mesmo antes do advento do decreto 1790/2003, já era possível constatar a existência da participação popular nos Conselhos Comunitários de Segurança das cidades de Londrina e Maringá, pioneiros do Brasil.

Em Londrina, o Conselho foi fundado em 1982, contando com representantes de associações de classes, assistências filantrópicas e associações de bairros. Na cidade de Maringá, o Conselho Comunitário de Segurança foi fundado em 1983.

Hoje em dia, no Estado do Paraná existem cerca de 310 CONSEGS que contribuem para a busca de soluções na área da segurança pública, atuando de maneira conjunta em prol de toda a sociedade. São 84 instalados na capital, 44 na região metropolitana de Curitiba, 08 no litoral e 174 nas cidades do interior do estado.¹²³ Mas, apesar da expressividade dos números, os conselhos existentes não são suficientes para a realidade paranaense, visto que existem no Estado 399 municípios.

Não existe nenhuma regulamentação quanto ao número ideal de conselhos comunitários de segurança por habitante, mas é cediço que quanto maior a descentralização, maior será a aproximação do conselho com os moradores e problemas da região. Cidades maiores tendem a ter um ou mais conselhos por bairro¹²⁴, já as menores acabam concentrando a demanda local em um único conselho.

¹²² Art. 16. São membros natos:

I – o Delegado de Polícia, titular do Distrito Policial que circunscreve a área de CONSEG;

II – o Comandante da Unidade Policial Militar que circunscreve a área do CONSEG;

a) quando o município sediar somente uma unidade policial civil e militar, o Delegado de Polícia titular e o Comandante Policial Militar, do respectivo município.

III – o representante da CIRETRAN;

IV – o representante do Núcleo de Educação;

Art. 17 - Poderão também participar como membros natos:

I – um representante da Prefeitura do Município;

II – um representante do Poder Judiciário;

III – um representante do Ministério Público;

IV – um representante da Associação Comercial e Industrial do Município.

¹²³ Disponível em: <<http://www.conseg.pr.gov.br>>.

¹²⁴ Como é o caso da cidade de Curitiba/PR.

Na cidade de Cascavel, existe apenas um CONSEG, criado no ano de 1995. Ele não possui estatuto próprio, sendo necessário o uso do diploma estadual. É formado por representantes de mais de 40 entidades organizadas, mas ainda não possui sede própria. Os poucos recursos que possui são oriundos de repasses da Prefeitura Municipal, que giram em torno de R\$15.000,00 por ano. Suas reuniões normalmente ocorrem em uma sala cedida pela ACIC – Associação Comercial e Industrial de Cascavel, uma vez ao mês¹²⁵, localizada no centro da cidade, ou seja, longe dos bairros vulneráveis.

Já a cidade de Maringá possui um CONSEG instalado no centro da cidade, com sede própria, site próprio, de natureza jurídica de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, com estatuto próprio e, conforme balanço financeiro do ano de 2012¹²⁶, possui um ativo de R\$ 286.216,31.

Foz de Iguaçu, com praticamente o mesmo número de habitantes de Cascavel, também possui um Conselho de Segurança instalado em sede própria.

Apesar da estrutura deficitária de muitos CONSEGS, como é o caso do conselho de Cascavel, eles trouxeram a figura da Polícia Comunitária, que apresenta uma filosofia baseada na divisão de responsabilidades entre a polícia e os cidadãos. Essa divisão de funções, quando focada para a proteção de crianças e adolescentes, deve partir do conjunto de inseguranças, dos temores e vazios que fazem parte de seus cotidianos (DIÓGENES; SÁ, 2011), até culminar com a implementação de políticas públicas.

Assim, uma maior aproximação da sociedade com os órgãos da Segurança Pública, através dos CONSEGS, é a chave para a garantia da democratização da participação do cidadão na discussão do bem-estar social e, especificamente no caso das crianças e adolescentes, auxilia na concretização da filosofia protecionista do ECA.

¹²⁵ Fonte: 15ª Subdivisão Policial de Cascavel-PR.

¹²⁶ Disponível em: <<http://www.consegmaringa.org/#balanco/exibe.php?id=6&tipo=1>>. Acesso em: 27 mai. 2013.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou demonstrar, de forma não exaustiva, as vulnerabilidades que permeiam o cotidiano das crianças e adolescentes brasileiros, principalmente quando esses figuram como vítimas e autores de atos infracionais. Como objeto de estudo foi escolhido o Estado do Paraná, mais especificamente, a cidade de Cascavel.

Através de uma análise bibliográfica e principalmente quantitativa, o estudo procurou realizar um balanço histórico dos direitos das crianças e adolescentes; analisar os índices de criminalidade que os envolve; observar o funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos e da Rede de Proteção, voltada à prevenção da prática de atos infracionais, com destaque para a cidade de Cascavel. Ao final, foi dado destaque à importância do trabalho em conjunto da Segurança Pública e da sociedade civil, na construção de políticas públicas de prevenção da criminalidade juvenil.

No balanço histórico do primeiro capítulo, foi observado que as crianças e adolescentes eram inicialmente tratados como menores, a exemplo do tratamento conferido pelo Código de 1979. Este reforçava a doutrina da situação irregular, que as diferenciava das crianças oriundas de famílias mais abastadas, que não tinham necessidade da intervenção do Estado. Os chamados menores, jovens abandonados e delinquentes, eram objeto da polícia e da política social (RIZZINI, 1997).

Durante a década de 1980, os movimentos sociais no Brasil visaram modificar a visão sobre os jovens e seus respectivos direitos, na busca de uma concepção ativa de cidadania, identificando-os como sujeitos e não objeto de direitos.

Em 1988, diversos setores da sociedade civil, em conjunto com algumas ONGs, formaram o Fórum Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente, que contribuiu, de forma decisiva, para a inclusão na Constituição Federal dos artigos 227 e 228, que tratam, com absoluta prioridade, da garantia dos direitos fundamentais e sociais para crianças e adolescentes, bem como, da inimizabilidade para os menores de 18 anos.

Em 13 de julho de 1990, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente, que adotou a doutrina da proteção integral, como forma de assegurar e garantir a efetivação dos direitos fundamentais e sociais do público-alvo. O novo ordenamento, que trata das questões das crianças e adolescentes com prioridade absoluta, conta com o trabalho de órgãos como o

Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares para o alcance de seus desideratos.

Do ponto de vista dos progressos obtidos ao longo dos anos, pode-se dizer que após 23 anos de implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente, o Sistema de Garantia de Direitos ainda não está totalmente institucionalizado e não trabalha de forma articulada, o que gera, inevitavelmente, reflexos nas políticas públicas preventivas destinadas às crianças e adolescentes.

O ECA significou um avanço nas políticas de promoção dos direitos de crianças e adolescentes, mas o mesmo não foi observado quanto aos jovens. Segundo dados oficiais, quase metade das pessoas desempregadas no país são jovens entre 15 e 24 anos.¹²⁷ Ainda, conforme demonstrado ao longo do segundo capítulo deste trabalho, a maioria dos autores e, principalmente das vítimas de homicídios, concentra-se nessa faixa etária.

O processo de desconcentração econômica presenciado no país, principalmente no final do século XX, proporcionou o surgimento de diversos polos de desenvolvimento, principalmente no interior dos estados. Esse aumento de investimentos e, conseqüentemente, da população local, funcionou como um forte atrativo da criminalidade e da violência, pois não foram acompanhados por investimentos públicos, principalmente na segurança.

Após a análise de diversos indicadores, como o Índice de Homicídios na Adolescência, publicações de 2009 e 2012, foi possível detectar que a violência contra crianças e adolescentes não é um fenômeno exclusivo das capitais do país. Cidades pertencentes às regiões metropolitanas, bem como aquelas com mais de 100 mil habitantes, apresentaram um triste crescimento nos índices de criminalidade, especialmente no número de homicídios. O homicídio é responsável pela morte de 45,2% dos adolescentes entre 12 e 18 anos, enquanto que, para a população total, esse índice é de 5,1%.¹²⁸

Segundo dados do IHA-2012, para cada mil pessoas de 12 anos, 2,98 serão assassinadas antes de completarem a adolescência. Foi também estimada a morte de 36.735 adolescentes, por homicídio, até o ano de 2016, se as condições analisadas pela pesquisa, em 2010, não sofrerem nenhuma melhora. Ainda, nos médios e grandes centros urbanos, as chances de um adolescente completar seus 18 anos diminuem conforme o incremento das dinâmicas de violência urbana e, se forem mantidas as condições atuais, as taxas do interior deverão ultrapassar as das capitais do país em menos de uma década.

¹²⁷ Como exemplo, pode-se citar a OIT – Organização Internacional do Trabalho, que publicou o relatório Tendência Mundiais de Emprego Juvenil 2012. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br>>. Acesso em: 18 out. 2013.

¹²⁸ IHA 2012.

A violência transformou-se em um discurso político de apelo popular (MARQUES; MADALENO, 2010), que não se traduz em ações voltadas para a prevenção. Pelo contrário, o medo da população e o excesso de atenção que os meios de comunicação concedem à criminalidade que envolve crianças e adolescentes, aliada à incompetência do Estado em bem proteger os cidadãos, pressionam os governantes para que respondam, de modo rápido e eficaz, à sensação de insegurança existente, com a adoção de medidas repressivas e punições dos transgressores, em detrimento de medidas preventivas, perpetrando a verdadeira violência estrutural, em que os violentados passam a figurar como violentadores.

Sobre a violência estrutural, pode-se dizer que ela é considerada como algo natural e responsável pela instauração de um processo seletivo que tem o poder de decidir quais os cidadãos desfrutarão do bem-estar social e aqueles que se incorporarão à grande massa de excluídos (NETO; MOREIRA, 1999). Essa violência apenas agrava os problemas sociais, que vão potencializando questões como a intolerância, o preconceito e o medo, pois não são alocados recursos públicos suficientes para atender as reais demandas sociais, mas tão somente para interesses do capital financeiro.

Este esquema engendra e propicia todas as características de uma prática de violência estrutural: não é natural, mas sim histórica e socialmente produzida; possui raízes profundas nas relações de poder; apresenta resquício de autoritarismo social; é política e geograficamente demarcada; tem objetivos determinados; define propositadamente seus destinatários; afeta principalmente cidadãos com reduzida capacidade de defesa; alimenta a ostentação de poucos com o sofrimento de muitos; amplia as disparidades sociais; cerceia oportunidades e legítimos projetos de vida; inibe a escolha racional, favorecendo a escolha constrangida: mendicância, tráfico, delinquência, por exemplo; fomenta preconceitos e causa danos morais, psicológicos, físicos e a morte. (NETO; MOREIRA, 1999, p. 38-39).

Como consequência da falta de investimentos, ainda são muito elevadas as taxas de morte, lesões e traumas por violências e acidentes de crianças e adolescentes, assim como são elevados os números de jovens privados de liberdade, que cumprem medidas socioeducativas nos CENSEs, na maioria das vezes por falta de oportunidades.

Essas elevadas taxas, tanto de violência como de internamentos, foram exemplificadas no estudo de caso da cidade de Cascavel. A cidade saltou de um IHA de 4,04, em 2009, para 5,21, em 2010, o que significa que o número total de mortes esperadas, entre a faixa etária dos 12 e 18 anos, cresceu de 155 para 190.¹²⁹ Somente no ano de 2012 foram

¹²⁹ IHA 2012.

registrados 148 homicídios. Na parcial de 2013, foram contabilizados 75 homicídios, 100 tentativas de homicídios e 373 roubos.¹³⁰

Milhares de crianças e adolescentes ainda continuam a sofrer diversas formas de violência intrafamiliar e comunitária, bem como, outras são vítimas de trabalho escravo ou ilegal e inadequado para sua idade (MINAYO, 2006). Muitas ainda são exploradas sexualmente, o que evidencia a persistência da miséria econômica, social e moral que as afeta.

Para a autora, muitos ainda são críticos da doutrina da proteção integral, o que dificulta o rompimento do ciclo de violências:

Essas informações ainda provocam pouca comoção social. Faz parte do lado avesso do entranhamento dos direitos estabelecidos pelo ECA na sociedade também o fato triste e lastimável de que uma boa parte da opinião pública nacional, sem entender ou sem querer entender o espírito da lei que o instituiu, continuar, em nome da ordem social, a manifestar sua mentalidade repressora, questionando a doutrina de proteção integral. Hoje, sabe-se que todos os problemas assinalados e que são tratados neste livro provocam o emperramento ou mesmo o retrocesso da mobilização democrática: desdenham o direito pleno de cidadania de um importante segmento da população brasileira que poderia romper o ciclo perverso da violência interpessoal perpetuada desde o âmbito familiar até o da sociedade em geral. (MINAYO, 2006, p. 252-253).

Assim, na juventude de países periféricos, como o Brasil, explicar a criminalidade juvenil nos termos da teoria da normalidade do desvio na adolescência (SHECAIRA, 2008) depura apenas parte do fenômeno, pois não há como ignorar as condições sociais adversas existentes na sociedade.

O recrudescimento da criminalidade normalmente é atacado por medidas reativas, que muitas vezes se materializam em mera violência policial, aumento do poder punitivo e restrições de direitos e da cidadania, como forma de resposta aos clamores da opinião pública. Mesmo que resultados temporários e pontuais sejam alcançados, esses não são capazes de reverter o aumento da criminalidade.

A implementação de políticas preventivas, por outro lado, como a otimização do serviço de inteligência e da capacidade investigativa dos policiais e o fortalecimento dos mecanismos de participação social, como os CONSEGs, não fazem parte da agenda de muitos gestores da segurança pública. Mesmo quando existentes, muitos projetos preventivos não saem do papel, seja pela falta de recursos, seja pela relutância de autoridades em não considerar políticas preventivas como sendo de segurança pública.

¹³⁰ Conforme dados constantes no Jornal Hoje. Disponível em: <<http://www.jhoje.com.br/Paginas/20130804/policia.pdf>>. Acesso em 06 ago. 2013.

Para o combate efetivo das vulnerabilidades que permeiam as vidas das crianças e adolescentes, deve-se, inicialmente, investir na educação. A longo prazo, para que ocorra a redução da pobreza absoluta, da desigualdade de renda e dos índices de violência existentes, mudanças estruturais no sistema de educação devem ser feitas (ROCHA, 2006), com a garantia de acesso ao ensino de qualidade para os mais pobres.

Além da educação de qualidade, não há como promover a defesa dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes sem a realização de outras políticas públicas, que também necessitam de dotação orçamentária suficiente, principalmente para as preventivas. No federalismo, os municípios são as unidades descentralizadas e autônomas responsáveis pela implantação de políticas públicas dos direitos da criança e do adolescente, seja com a aplicação de recursos próprios, seja com parcela de recursos oriundos de transferências dos demais entes.

Nesse ponto, a participação popular é de fundamental importância no processo de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual. Somente após a análise dos programas e ações discriminadas no orçamento público local é que será possível constatar se o poder público prioriza suas crianças e adolescentes.

A cidadania das crianças e adolescentes não pode se resumir às previsões legais. Para uma inclusão efetiva, é necessário ter a consciência de que os direitos previstos em leis são recursos políticos, que podem e devem ser utilizados em prol das vítimas e contra seus agentes violadores.

Somente através de um processo contínuo e bem estruturado de políticas públicas será possível prevenir a violência estrutural, com uma constante avaliação dos programas, projetos e ações sociais existentes, não só por representantes do Estado, mas também da sociedade civil organizada.

Apesar da presença policial em localidades carentes da cidade de Cascavel, como os bairros Interlagos, Santa Cruz, Morumbi e Cascavel Velho, essa não ocorre de modo suficiente para conseguir atender às demandas e reivindicações locais, muito menos produzem uma política de segurança pública que venha ao encontro dos anseios da população.

Nesta esteira, o CONSEG tem o poder de inverter essa cultura perversa que transforma crianças e adolescentes em criminosos (BONDARUK, 2007). A estruturação de Conselhos Comunitários de Segurança pode propiciar à comunidade local formas de exercício da cidadania, pois uma comunidade organizada tem mais chances de vencer a violência do que cidadãos atuando de forma isolada.

O CONSEG, instrumento de governança democrática (SAPORI, 2010), quando atuante, pode auxiliar na disseminação de uma consciência coletiva mais focada para a busca de soluções dos problemas pontuais da localidade em que se encontra.

A presença das forças da Segurança Pública e a participação da população na fiscalização das políticas públicas tem o poder de superar a violência e a desigualdade social de determinados locais, como Cascavel, ocasionando uma inversão no quadro atual de violência e abandono juvenil detectados, com o estabelecimento de níveis mínimos de dignidade e garantia dos direitos constitucionalmente previstos.

A rede de proteção social existente na cidade de Cascavel, apesar de incompleta, visto não incluir a Polícia como órgão integrante, apresenta bons resultados dentro do Sistema de Garantia de Direitos. Mas é necessário que os profissionais que atuam nos setores considerados essenciais, como saúde, assistência social, educação e justiça tenham o compromisso de trabalharem também como mediadores sociais (MINAYO, 2006), de forma articulada, na constante busca por melhorias na problemática da violência, que tanto assola nossas crianças e adolescentes.

A efetiva consolidação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente somente ocorrerá se existir uma articulação e integração das diversas instâncias públicas governamentais e da sociedade civil. A saúde deve dialogar com o esporte, que por sua vez deve interagir com a educação, todas interligadas por políticas de assistência. Toda essa articulação e integração deve contar com a participação direta das crianças e adolescentes nas suas proposições, visto serem os maiores interessados na efetivação da proteção integral.

No terceiro capítulo do trabalho foi também destacada a importância dos Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes e principalmente dos Conselhos Tutelares, como fonte de dados para que se possa ser diagnosticada a realidade local.

O distanciamento dos Conselhos Tutelares e a incompleta utilização do SIPIA na cidade de Cascavel, principalmente no ano de 2008, ocasionam certa vulnerabilidade do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nenhum registro de violação de direitos foi detectado nos bairros mais vulneráveis do município em 2008 e, nos anos seguintes, os dados armazenados eram falhos e não retratavam a realidade, o que causa certa lacuna quanto às reais violações praticadas contra crianças e adolescentes.

Os Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes e os Conselhos Tutelares existentes no país, membros importantes do SGD, ainda são em número insuficiente (FISCHER, 2006). Ainda, segundo a pesquisa, foi apontado que a grande maioria dos

conselhos tutelares existentes atua com uma enorme complexidade de problemas, indicando para a necessidade de um acompanhamento permanente.

Os Conselhos Tutelares, elos importantes da cadeia de proteção, não desempenham as funções para as quais foram designados muito provavelmente por falta de capacitação de seus profissionais (WESTPHAL, 2010). Para a autora, as entidades socioeducativas também estão deixando de exercer a função formadora para tão somente exercer função punitiva, o que causa prejuízos aos jovens infratores.

Quando os Conselhos Tutelares estiverem bem estruturados, com profissionais capacitados, atuando de forma integral na luta pela garantia dos direitos das crianças e adolescentes, serão os maiores denunciadores da falta de políticas públicas para o segmento.

Quando ocorrer um trabalho conjunto entre todos os entes, governamentais e não-governamentais, responsáveis pela proteção integral, com a realização de políticas interligadas, multidisciplinares e multissetoriais, como a realização de programas que combinam a prevenção à criminalidade, combate ostensivo às várias modalidades de crime e políticas de promoção da cidadania, será possível construir uma sociedade mais pacífica e democrática, bem como assegurar os direitos de nossas crianças e adolescentes.

Com base no Relatório Mundial sobre Violência contra a Criança (*World Report on Violence Against Children*¹³¹), de 20/11/2006, MARQUES e MADALENO citam algumas evidências de ações para a prevenção da violência que atinge os jovens:

- Reconhecer as causas, as consequências e a distribuição epidemiológica e geográfica da violência no país e como ela afeta os jovens é fundamental para a determinação de uma estratégia política para a sua prevenção [...];
- Aumentar a capacidade da polícia e seu prestígio na comunidade, bem como a capacidade dos sistemas judiciais e tribunais, assegurando que os direitos dos jovens sejam protegidos. As estratégias específicas incluem: aumentar a presença da polícia nas áreas com alta incidência de criminalidade; implementar ou fortalecer a polícia comunitária [...];
- Fortalecer a infraestrutura das comunidades para aumentar o capital social e prevenir a violência. As comunidades mais afetadas pela violência tendem a ser as mais privadas de serviços básicos [...];
- Oferecer oportunidades aos jovens para participar de maneira produtiva da sociedade [...];
- Reduzir o uso e a presença de arma de fogo mediante políticas e campanhas de desarmamento [...];
- Fortalecer as instituições educativas e fomentar o vínculo entre os jovens e suas escolas [...];
- Diminuir a disponibilidade de álcool aos menores, por meio de legislação e vigilância de seu cumprimento [...];
- Desenvolver campanhas nacionais de conscientização e advocacia contra a violência, com ênfase em mudar a maneira como os jovens são representados pelos meios de comunicação [...]. (MARQUES; MADALENO, 2010, p. 118-122).

¹³¹ Disponível em: <<http://www.unicef.org/violencestudy/reports.html>>. Acesso em: 04 jul. 2013.

Desse modo, a questão primordial para que ocorra a prevenção e não a mera sujeição criminal encontra-se no reagrupamento e integração dos entes governamentais e da sociedade civil, em prol das crianças e adolescentes.

Segundo ZACCHI (2009), deve-se realizar um trabalho conjunto de mensuração, mapeamento e identificação das áreas de maior vulnerabilidade, classificando-as conforme a concentração dos diferentes tipos de violações de direitos. Posteriormente, é preciso definir as medidas policiais, sociais, de promoção da cidadania e de integração comunitária mais adequadas para enfrentar os problemas constatados.

A inclusão de crianças e adolescentes no universo da cidadania não pode ficar restrita à definição formal dos direitos e deveres desse grupo em constituições ou estatutos legais (CARVALHO, 2008). Deve-se ter a consciência de que esses direitos são recursos políticos que podem ser utilizados contra seus agentes violadores.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Miriam *et al.* **Juventude, Violência e Vulnerabilidade Social na América Latina: Desafios para Políticas Públicas**. Brasília: UNESCO, BID, 2002.
- ADORNO, Sérgio; BORDINI, Eliana B. T.; LIMA, Renato Sérgio de. **O adolescente e as mudanças na criminalidade urbana**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 13, n. 4. Dec. 1999 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 jun. 2013.
- ALVAREZ, Marcos Cesar. Violência Institucional Contra Crianças e Adolescentes no Brasil: Breve Percurso Histórico. In: WESTPHAL, Marcia Faria; BYDLOWSKI, Cynthia Rachid. **Violência & Juventude**. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2010, p. 265-280.
- ASSIS, Simone Gonçalves de (Org.) *et al.* **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Oswaldo Cruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009.
- ADORNO, Theodor. **Educação e Emancipação**. Tradução de: Wolfgang Maar. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- BARBOSA, H. Sistema de garantia de direitos: a porta de entrada para a proteção das vítimas e responsabilização dos agressores. In: **Programa sentinela: reflexão e prática**. Brasília: Senai, 2002.
- BELLUZZO, L.; VICTORINO, R. C. **A juventude nos caminhos da ação pública**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 8-19, 2004.
- BEZERRA, Saulo de Castro. Estatuto da Criança e do Adolescente: Marco da Proteção Integral. In: LIMA, Cláudia Araújo (Coord.) *et al.* **Violência faz mal à saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006, p. 17-22.
- BLANCO, Antonio Carlo Carballo. In: LEON, Alessandro Ponce de; DITTA DOLEJŠIOVÁ, Teresa Falangola. **Políticas Públicas de Juventude**. Curso de formação, capacitação e atualização política – Escola de Formação Política Miguel Arraes – Fundação João Mangabeira: Brasília, DF, 2009, p. 77-80.
- BRANCHES, Leoberto Narciso. Organização e Gestão do Sistema de Garantia de Direitos da Infância e da Juventude. In: KONZEN, Afonso Armando *et al.* **Pela Justiça na Educação**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2000, p. 121-156.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.
- _____. **Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm>. Acesso em: 27 abr. 2013.
- _____. **Decreto Lei nº 2332, de 10 de dezembro de 2003**. Disponível em: <<http://www.conseg.pr.gov.br/arquivos2/File/DECRETO2332.doc>>. Acesso em: 01 ago. 2012.

_____. **Decreto Lei n.º 1790, de 05 de setembro de 2003.** Disponível em: <<http://www.consegbatel.org.br/paginas/decreto.htm>>. Acesso em: 02 ago.2012.

_____. **Decreto Lei n.º 7.413, de 30 de dezembro de 2010.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7413.htm#art18>. Acesso em: 01 ago. 2012.

_____. **Lei n.º 4.513, de 1º de dezembro de 1964.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L4513.htm>. Acesso em: 26 abr. 2013.

_____. **Lei n.º 6.697, de 10 de outubro de 1979.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/16697.htm>. Acesso em: 15 abr. 2013.

_____. **Lei N.º 8.069, de 13 de julho de 1990.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>. Acesso em: 12 fev. 2012.

_____. **Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: 16 mai. 2013.

_____. Ministério da Justiça. Departamento da Criança e do Adolescente. **Políticas públicas e estratégias de atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei.** Brasília: Ministério da Justiça, 1998.

_____. **Resolução de n.º 139, de 17 de março de 2010.** Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOU/2011/03/15>>. Acesso em: 14 dez. 2012.

CARVALHO, Carlos Henrique. **Os submundos das cidades: as crianças no espaço urbano brasileiro.** 1. ed. São Paulo: Alínea, 2008.

CASTRO, Mary. Violência e Cultura. In: PERES, Ellen M. *et al*: **Juventude, Construindo uma Agenda de Políticas Públicas.** Lidador: Rio de Janeiro, 2002, p. 85-104.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. Um histórico do atendimento socioeducativo aos adolescentes autores de ato infracional no Brasil: mediação entre o conceitual e o operacional. In: BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento da Criança e do Adolescente. **Políticas públicas e estratégias de atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei.** Brasília: Ministério da Justiça, 1998, p. 13-24.

CRUZ NETO, Otávio; MOREIRA, Marcelo Rasga. A concretização de políticas públicas em direção à prevenção da violência estrutural. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81231999000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 ago. 2013.

Declaração dos Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1959. Disponível em: <[http://www.infopedia.pt/\\$declaracao-dos-direitos-da-crianca-\(1959\)](http://www.infopedia.pt/$declaracao-dos-direitos-da-crianca-(1959))>. Acesso em: 10 fev. 2013.

DESLANDES, Suely Ferreira. Redes de Proteção Social e Redes Sociais: uma Práxis Integradora. In: LIMA, Cláudia Araújo (Coord.) *et al*. **Violência faz mal à saúde.** Brasília: Ministério da Saúde, 2006, p. 135-218.

Diagnóstico Socioterritorial do Município de Cascavel 2009-2010. Disponível em: <<http://www.cascavel.pr.gov.br/secretarias/seaso>>. Acesso em: 20 mai. 2012.

DIÓGENES, Glória; SÁ, Leonardo. In: FREITAS, Maria Virgínia de; PAPA, Fernanda de Carvalho (Orgs.). **Juventude em pauta: Políticas públicas no Brasil.** São Paulo: Peirópolis, 2011.

FISCHER, Rosa Maria. Os bons conselhos: pesquisa **Conhecendo a Realidade**, 2006. Disponível em: <<http://portal.sdh.gov.br/clientes/sedh/sedh/spdca/publicacoes/arquivos/spdca/conhecendoarealidade.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido.** 34. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREITAS, Maria Virgínia de; PAPA, Fernanda de Carvalho (Orgs.). **Juventude em pauta: Políticas públicas no Brasil.** São Paulo: Peirópolis, 2011.

Fundo das Nações Unidas para a Infância. **O direito de ser adolescente: Oportunidade para reduzir vulnerabilidades e superar desigualdades.** Brasília, DF: UNICEF, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GONÇALVES, Hebe Signorini; GARCIA, Joana. **Juventude e sistema de direitos no Brasil.** *Psicol. cienc. prof.*, Brasília, v. 27, n. 3, set. 2007. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932007000300013&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 30 mai. 2013.

Governo do Estado do Paraná. **Portal da Transparência.** Curitiba: Governo do Estado do Paraná. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br>> Acesso em: 11 jun. 2012.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2012. **Censo Demográfico de 2010.**

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2012. **Censo Populacional 2012.**

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Munic 2009: Perfil dos municípios brasileiros.** Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/defaulttab.shtm>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

IPARDES - **Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.** Caderno Estatístico do Município de Cascavel. Julho de 2013.

PASCHOAL, Janaína. In: LEON, Alessandro Ponce de; DITTA DOLEJŠIOVÁ, Teresa Falangola. **Políticas Públicas de Juventude.** Curso de formação, capacitação e atualização política – Escola de Formação Política Miguel Arraes – Fundação João Mangabeira: Brasília, DF, 2009, p. 64-70.

KAHN, Tulio. Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança In: LEON, Alessandro Ponce de; DITTA DOLEJŠIOVÁ, Teresa Falangola. **Políticas Públicas de Juventude.** Curso de formação, capacitação e atualização política – Escola de Formação Política Miguel Arraes – Fundação João Mangabeira: Brasília, DF, 2009, p. 5-19.

KAHN, Tulio. Panorama da Criminalidade nos Estados: uma tentativa de classificação e interpretação. In: LEON, Alessandro Ponce de; DITTA DOLEJŠIOVÁ, Teresa Falangola. **Políticas Públicas de Juventude**. Curso de formação, capacitação e atualização política – Escola de Formação Política Miguel Arraes – Fundação João Mangabeira: Brasília, DF, 2009, p. 80-100.

KOPITTKE, Alberto L.; ANJOS, Fernanda Alves dos; OLIVEIRA, Mariana de S. C. Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 06, p. 146-165, 2010.

LEON, Alessandro Ponce de; DITTA DOLEJŠIOVÁ, Teresa Falangola. **Políticas Públicas de Juventude**. Curso de formação, capacitação e atualização política – Escola de Formação Política Miguel Arraes – Fundação João Mangabeira: Brasília, DF, 2009.

LONDOÑO, Fernando Torres. **A origem do conceito menor**, in PRIORE, Mary del, História da Criança no Brasil, São Paulo, Contexto, 1991.

MAGER, M.; SILVESTRE, E. **Mitos e Verdades sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente**. In: PINSKY, L.; BESSA, M.A. (orgs.). Adolescência e Drogas. São Paulo: Contexto, 2004.

Manual para a Medição dos Indicadores da Justiça Juvenil (2006) do Escritório de Drogas e Crime da Unicef. Disponível em: <http://www.abmp.org.br/UserFiles/.../manual_indicadores_justica_juvenil.p>. Acesso em: 25 mai. 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 5. ed. Editora Atlas, 2007.

MARQUES, SARA S.; MADALENO, MATILDE: Políticas Públicas de Promoção do Desenvolvimento Juvenil e Prevenção da Violência – Combinando Perspectivas para Políticas Integradas. In: WESTPHAL, Marcia Faria; BYDŁOWSKI, Cynthia Rachid. **Violência & Juventude**. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2010, p. 103-125.

MEC/Inep. Censo Escolar. Brasília, 2009.

MELO, Luis Borges de; CANO, Ignácio. **Índice de homicídios na adolescência: IHA 2009-2010**. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2012.

MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. **Cárcere e fábrica: as origens do sistema penitenciário (séculos XVI – XIX)**. In coleção pensamento criminológico, n. 11. Rio de Janeiro: Revan/ICC, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Filosofia e Práxis na Proteção Integral: O Feito e o por Fazer sob o Olhar da Saúde. In: LIMA, Cláudia Araújo (Coord.) *et al.* **Violência faz mal à saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006, p. 249-256.

OLIVEIRA, Maria Luiza Moura. Atenção a Mulheres, Crianças e Adolescentes em Situação de Violência: Redes de Atenção – A Experiência de Goiânia. In: LIMA, Cláudia Araújo (Coord.) *et al.* **Violência faz mal à saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006, p. 135-218.

PERES, Ellen M. *et al.* **Juventude, Construindo uma Agenda de Políticas Públicas**. Lídador: Rio de Janeiro, 2002.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: DEL PRIORE, Mary Lucy Murray. **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2007. 442p.

POIRIER, Marie-Pierre. Apresentação. In: Fundo das Nações Unidas para a Infância. **O direito de ser adolescente: Oportunidade para reduzir vulnerabilidades e superar desigualdades**. Brasília, DF: UNICEF, 2011.

Portal do Município de Cascavel. **Diagnóstico Socioterritorial do Município de Cascavel 2009-2010**. Cascavel: Portal do Município de Cascavel. Disponível em: <<http://www.cascavel.pr.gov.br/secretarias/seaso>>. Acesso em: 20 mai. 2012.

Portal do Município de Cascavel. **Portal da Transparência**. Cascavel: Portal do Município de Cascavel. Disponível em: <<http://www.transparencia.cascavel.pr.gov.br:8787>>. Acesso em: 25 mai. 2012.

RAMIDOFF, Mário Luiz. **Custo do Não Investimento na Infância e na Juventude**. In De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais, 2008. n. 11.p. 92-96. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id572.htm>>. Acesso em: 25 mai. 2012.

RAMOS, Silvia. In: LEON, Alessandro Ponce de; DITTA DOLEJŠIOVÁ, Teresa Falangola. **Políticas Públicas de Juventude**. Curso de formação, capacitação e atualização política – Escola de Formação Política Miguel Arraes – Fundação João Mangabeira: Brasília, DF, 2009, p. 20-36.

RAUPP, Luciane; MILNITSKY-SAPIRO, Clary. **Reflexões sobre concepções e práticas contemporâneas das políticas públicas para adolescentes: o caso da drogadição**. Saúde soc., São Paulo, v. 14, n. 2, ago. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902005000200007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 jul. 2012.

REDE INTERSETORIAL DE ATENÇÃO E PROTEÇÃO SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CASCVEL. **Apresentação da Rede Intersetorial**. 2012. Disponível em: <<http://www.cascavel.pr.gov.br/secretarias/seaso/pagina.php?id=528>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A Arte de Governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

RIZZINI, Irene. **O Século Perdido: Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** 3. ed.; Rio de Janeiro:Editora FGV, 2006.

ROSSATO, Geovanio Edervaldo. **Menin@s de Rua: representações e políticas**. Maringá, PR: Massoni, 2003.

ROSSATO, Geovanio. Meninos e Meninas de Rua: superposição de valores e discriminação. In: DOURADO, Simone Pereira da Costa; PRAXEDES, Walter Lúcio de Alencar (orgs.). **Teorias e Pesquisas em Ciências Sociais**. Maringá: Eduem, 2010, p. 187-207.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **O adolescente Infrator e os Direitos Humanos**. Instituto de Criminologia e Política Criminal. Disponível em: <<http://www.cirino.com.br/artigos.htm>>. Acesso em: 21 de mai. 2013.

SAPORI, Luis Flávio. **Torre de Babel**. In Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 4. 6. ed, p. 160-165, 2010.

SILVA, Edimar Carmo da. Da (in)existência de políticas públicas: uma proximidade. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, v. 16, n. 187, jun. 2008.

SILVA JUNIOR, Nelson Gomes de Sant´Ana; GARCIA, Renata Monteiro. **Moncorvo Filho e algumas histórias do Instituto de Proteção e Assistência à Infância**. Revista do Departamento de Psicologia da UERJ, Rio de Janeiro, n. 2, p. 613-632, 2010.

SILVA, Roberto da. 300 anos de construção das políticas públicas para crianças e adolescentes. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 8, n. 30, p. 115-125, abr./jun.2000.

Secretaria de Direitos Humanos. **Sistema de Garantia de Direitos**. Disponível em: <<http://portal.sdh.gov.br/clientes/sedh/sedh/spdca/sgd>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

Secretaria de Assistência Social de Cascavel - SEASO. Disponível em: <<http://www.cascavel.pr.gov.br/secretarias/seaso>>. Acesso em: 30 ago. 2010.

Secretaria de Direitos Humanos. Acesso ao arquivo: **Construindo a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes 2011 – 2020. Documento Preliminar para Consulta Pública Outubro de 2010**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/conanda/Politica%20e%20Plano%20Decenal%20consulta%20publica%2013%20de%20outubro.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

Secretaria de Direitos Humanos . Acesso ao arquivo: **Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/conanda/Politica%20e%20Plano%20Decenal%20consulta%20publica%2013%20de%20outubro.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

Senado Federal. **Portal do Orçamento**. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/geosenado>>. Acesso em: 10 ago. 2012.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Sistema de Garantias e o Direito Penal Juvenil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SIERRA, V. M.; MESQUITA, W. A. **Vulnerabilidades e fatores de risco na vida de crianças e adolescentes**. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 20, n. 1, p. 148-155, jan./mar. 2006. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 23 abr. 2013.

Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, 2006. Disponível em: <http://www.cascavel.pr.gov.br/arquivos/10072009_sinase.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2012.

SOARES, Luiz Eduardo. **Novas políticas de segurança pública**. Estud. av., São Paulo, v. 17, n. 47, Apr. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 mai. 2013.

SOUSA, Janice Tirelli Ponte de. **Os jovens, as políticas sociais e formação educativa**. In *Revista de ciências humanas*, 1999. Vol. 26: p. 51-79.

SOUZA, Cesar Alberto, BONDARUK, Roberson Luiz. **Polícia Comunitária: Polícia Cidadã Para um Povo Cidadão**. 3. ed. Curitiba: Associação da Vila Militar, 2007.

SOUZA, Edinilsa Ramos de; JORGE, Maria Helena Prado de Mello. Impacto da Violência na Infância e Adolescência Brasileiras: Magnitude da Morbimortalidade. In: LIMA, Cláudia Araújo (Coord.) et al. **Violência faz mal à saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006, p. 23-28.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRARO, P. **Juventude e Políticas Públicas no Brasil**. In: LEÓN, O.D. Políticas Publicas de Juventud em América Latina. Vinã del Mar: CIDPA, 2003, p. 1-23.

TELLES, Tiago Santos; SUGUIHIRO, Vera Lucia Tiekó; BARROS, Mari Nilza Ferrari de. **Os direitos de crianças e adolescentes na perspectiva orçamentária**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 105, mar. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282011000100004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 jul. 2012.

Tesouro Nacional. **Estados e Municípios**. Brasília: Tesouro Nacional. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/municipios.asp>. Acesso em: 10 ago. 2012.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WADSWORTH, James E. **Moncorvo Filho e o problema da infância: modelos institucionais e ideológicos da assistência à infância no Brasil**. Rev. bras. Hist., São Paulo, v. 19, n. 37, Sept. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881999000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 fev. 2013.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: Os Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil**. São Paulo, 2011.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2013 – Homicídios e Juventude no Brasil**. Rio de Janeiro, 2013.

WESTPHAL, Marcia Faria; BYDLOWSKI, Cynthia Rachid. **Violência & Juventude**. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

ZACCHI, José Marcelo. In: LEON, Alessandro Ponce de; DITTA DOLEJŠIOVÁ, Teresa Falangola. **Políticas Públicas de Juventude**. Curso de formação, capacitação e atualização política – Escola de Formação Política Miguel Arraes – Fundação João Mangabeira: Brasília, DF, 2009, p. 80-100.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl, PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro**. Vol. 1. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

ZALUAR, Alba. **Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

ZUCCHETTI, Dinora Tereza; MOURA, Eliana Perez Gonçalves de; MENEZES, Magali Mendes de. **Projetos Socioeducativos: a naturalização da exclusão nos discursos de educadores**. Soc. estado., Brasília, v. 25, n. 3, dez. 2010 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6992201000030003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 jul. 2012.