

Estudo comparativo entre Brasil e Portugal da política de proteção infanto-juvenil

/ Comparative study between Brazil and Portugal from the children and youth protection policy

FLÁVIO CORSINI LIRIO¹

JORGE BONITO²

Resumo: O texto apresenta uma reflexão da política de proteção infanto-juvenil no Brasil e em Portugal. Em ambos os países se verifica uma preocupação voltada ao cuidado dessa população nas últimas décadas, por meio da mudança de paradigma quanto ao tratamento e ao *modus operandi*. A pesquisa é qualitativa e o método de investigação com análise bibliográfica, documental e entrevista semiestruturada. Verifica-se que Brasil e Portugal possuem respectivamente legislação específica: o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo. Ambas as leis regulamentam o financiamento das ações de proteção social de crianças e jovens. Também são signatários da Convenção da Criança, editada pela Organização das Nações Unidas, em 1989. A análise apresenta que há limitações e questionamentos ao modelo social de aplicação dessa política em Portugal e no Brasil.

Palavras-chave: política pública; criança; jovem; violência sexual.

Abstract: The text presents a reflection of the children and youth protection policy performed in Brazil and Portugal. In both countries

1 Licenciado e bacharel em Ciências Sociais; doutor em Educação. Professor Adjunto III (DE). Universidade Federal de Roraima.

2 Graduado em Biologia e Geologia; mestre em Geociências; doutor em Ciências da Educação. Título de Agregado em Ciências da Educação (Universidade de Aveiro, Portugal); Título de Especialista Universitário em Prevenção de Riscos e Promoção da Saúde (Universidad Nacional de Educación a Distancia, Espanha). Professor Auxiliar com Agregação na Escola de Ciências Sociais da Universidade de Évora.

it is verified a concern of actions focused on this population care in the last decades with of paradigm change related to the treatment and the *modus operante*. The research qualitative and the investigation method is based on bibliographic review, documental related and semi-structured interview. It is verified that Brazil and Portugal have respectively legislation as Estatuto da Criança e do Adolescente and the law Protection of children and youth in danger. These are the laws in both countries regulate of the financing actions that aim the social children and youth protection. They are also signatory countries of the Children Convention edited the United Nations in 1989. The data analyses presents limitations and questions about application social model of this pointed policy in Portugal as in Brazil.

Keywords: public policy; child; youth; sexual violence.

A ratificação da Declaração dos Direitos das Crianças de 1989, por Portugal e Brasil evidencia o compromisso de ambos os países com a proteção social da infância. Em Portugal, a proteção social de crianças e jovens é prevista na Constituição Federal e regulamentada na Lei de Proteção nº 147/99. No Brasil, a garantia dos direitos da população infanto-juvenil também está na Constituição Federal de 1988 e regulamentada no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aprovado em 1990.

À lei que regulamenta as ações em cada país subjaz uma diferença básica quanto à concepção sobre a população beneficiada. Enquanto na lei brasileira há uma destinação de atendimento a toda a população infanto-juvenil, em Portugal a preocupação é com as crianças e jovens considerados em situação de perigo.

O presente artigo busca problematizar as características do sistema nacional de proteção de crianças e jovens no Brasil e em Portugal, os conceitos e as questões legais nacionais e internacionais que estão na gênese da sua construção e os mecanismos que o tornam específico e traduzem sinais de um novo paradigma referente ao tratamento de crianças e jovens.

A política de proteção de crianças e jovens apresenta-se em uma realidade social com aceleradas mudanças registradas em âmbitos

global e local. Isto se reflete por meio de uma diversidade complexa e expressões culturais, de gênero, entre outros elementos que constituem o percurso de vida dos sujeitos a quem ela se aplica, exigindo da rede de proteção reflexão crítica, atualização e reorganização das ações, de maneira permanente.

Nesse contexto, os aspectos metodológicos da pesquisa garantem credibilidade científica ao estudo realizado. A seguir, os elementos que fundamentam o objeto em estudo e a análise empreendida. O texto também busca sinalizar o contexto da problemática e a discussão das categorias centrais da política pública no Brasil e em Portugal.

Aspectos metodológicos da pesquisa

Trata-se de pesquisa qualitativa que Oliveira (2008, p. 37) considera “um processo de reflexão e análise da realidade através da utilização de métodos e técnicas para compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e/ou segundo sua estruturação”. O objeto de estudo é a política de proteção de crianças e jovens no Brasil e em Portugal e os instrumentos de coleta, análise documental e entrevista semiestruturada.

Os dados foram captados junto aos membros da rede de proteção da criança e jovens do Distrito de Évora, na Região do Alentejo, em Portugal. No Brasil, os dados são referentes aos documentos oficiais que tratam da política de proteção social de crianças e adolescentes. A justificativa da escolha dessa Região do Alentejo para realização do estudo é devido ao levantamento prévio de serviços que são considerados de ponta na área infanto-juvenil.

Os resultados apresentados fazem parte da pesquisa registrada na plataforma Brasil e aprovada pelo Comitê de Ética de Pesquisa da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Os entrevistados assinaram a autorização do uso dos dados por meio do Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE) e da permissão para gravação da entrevista. Após a transcrição, o arquivo foi encaminhado aos entrevistados para validação dos depoimentos. Esse procedimento garante a confidencialidade, a ética e o resguardo da segurança dos sujeitos que colaboraram com a pesquisa.

Quanto à análise documental, de acordo com Bardin (1977) e Franco (2008), a leitura flutuante é determinante na primeira fase do processo analítico e funciona, na concepção da análise de conteúdo, como o instrumento de pré-seleção do material para decidir o que é adequado para contribuir na interpretação do fenômeno.

O procedimento de análise escolhido foi a partir da definição de Bardin (1977) e Franco (2008) sobre a análise de conteúdo que consideram esse procedimento adequado para a pesquisa do tipo qualitativa. A categorização é realizada *a priori* por meio do que as autoras consideram como leitura flutuante que é o primeiro contato com os dados levantados seja por meio da transcrição das entrevistas ou da seleção dos documentos. Esta organização do processo de categorização que organiza a análise em fases possibilita a interpretação com maior precisão e um relatório final consistente.

Contextualização da política de proteção social de crianças e jovens no Brasil e em Portugal

A política pública no Brasil e em Portugal passou do Estado de Bem-Estar Social ao Estado Neoliberal na década de 1990 e se aprofundou no século XXI. Gomes (2001), Figueiredo (1986) e Netto (2009) apontam que as reformulações propostas pelo capitalismo contemporâneo incidem sobre a ideia de política pública em ambos os países.

Para Netto (1992), no Estado de bem-estar social, a política pública instituída pelo capitalismo concorrencial foi considerada necessária para atender as massas e evitar que movimentos sociais colocassem em xeque o modelo capitalista. Braverman (1987) destaca a capacidade do capitalismo em ressignificar ideias e concentrar poder para manter o modelo monopolista. O autor afirma que:

No sentido mais elementar, o estado é o penhor das condições, das relações sociais do capitalismo, e o protetor da distribuição cada vez mais desigual da propriedade que esse sistema enseja. Mas, em um sentido de outro nível, o poder do estado tem sido utilizado em toda parte pelos governos para locupletar a classe capitalista [...].

O amadurecimento das várias tendências do capitalismo monopolista criou uma situação na qual a expansão das atividades estatais imediatas na economia não mais podiam ser evitadas. (p. 243-244).

E meio a essa situação contraditória destaca-se que a política de proteção social de crianças e jovens em Portugal e no Brasil apresenta mudanças no ordenamento jurídico-institucional com o objetivo de instituir uma política que os considera sujeitos de direitos.

Contexto da política de proteção de crianças e jovens em Portugal

A Constituição da República Portuguesa e a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP) representam o conjunto normativo que trata em seu *corpus* uma área especial e complexa referente ao funcionamento e gestão da política de proteção de crianças e jovens.

Constata-se, aos poucos, a substituição da expressão “Direito de Menores” pela de “Direito das Crianças e dos Jovens”. Essa mudança exprime uma nova intenção por parte do legislador, que se adequa aos princípios decorrentes da atual representação social da infância nas sociedades ocidentais. No art. 5º da LPCJP, criança e jovem é “a pessoa com menos de 18 anos ou a pessoa com menos de 21 anos que solicite a continuação da intervenção iniciada antes de atingir os 18 anos”.

Observa-se uma política de intervenção tutelada que objetiva promover e proteger os direitos essenciais (sociais, culturais e econômicos) dos sujeitos com menos de 18 anos. Ao se verificar ameaça a esses direitos, as instituições públicas e privadas são acionadas para atuar na sua garantia e restabelecimento.

Nesse contexto, Portugal atende a especificidades da política econômica e social determinada no âmbito do continente europeu. O país é dependente dessa política devido as suas condições econômicas e os acordos recém-firmados, sobretudo, após sua adesão à União Europeia.

Na concepção apresentada por Ferreira (2010), a caracterização da construção do sistema de proteção é baseada na ideia do bem-estar social dos sujeitos beneficiados. Mas o financiamento é a partir da política neoliberal com ênfase na relação público/privada. Para o autor:

O conceito de bem-estar é comum ser utilizado na atualidade, como um valor e um direito, relacionado com o desenvolvimento individual e pessoal, com o desenvolvimento social e econômico, com vistas a uma maior coesão na sociedade globalizada. Quando tratamos o conceito de bem-estar social no domínio da intervenção social. (FERREIRA, 2010, p. 231).

Ferreira salienta que a centralidade da política está no sujeito. A legislação portuguesa que ampara a criação do sistema de proteção de crianças e jovens reafirma este propósito na defesa da dimensão da participação e livre expressão da criança, expresso na Convenção dos Direitos da Criança. (ONU, 1989, art. 12).

Desta maneira, a instituição desse sistema está vinculada ao processo de universalização do quadro normativo legal no contexto local e numa suposta abertura democrática a partir da participação dos sujeitos beneficiários na definição de alguns aspectos, ainda que os sujeitos em discussão sejam considerados tutelados.

Para Ferreira (2010), o sistema se apresenta com um fator limitador dos sujeitos beneficiados, ao restringir o atendimento aos que são considerados em situação de risco. Leandro (1995, p. 30) define o risco como: “Todas as situações que configuram a sua violação ou se afastem da sua efetivação constituem condição de potencial risco para os indivíduos, aos mais variados níveis, exigindo-se a tomada de medidas que promovam o respeito pelos direitos individuais”.

Foi nesse contexto que Portugal institucionalizou a política social embasada no art. 5º da Lei nº 32/2002:

Art. 5º

Composição do sistema

1 – O sistema de segurança social abrange o sistema público de segurança social, o sistema de ação social e o sistema complementar.

2 – O sistema público de segurança social compreende o subsistema previdencial, o subsistema de solidariedade e o subsistema de proteção familiar.

3 – O sistema de ação social é desenvolvido por instituições públicas, designadamente pelas autarquias, e por instituições particulares sem fins lucrativos.

4 – O sistema complementar compreende regimes legais, regimes contratuais e esquemas facultativos.

O processo de institucionalização do sistema social português tem o seu significado a partir da regulamentação desta legislação. Fica evidente que o serviço público português tem um carácter misto. As ações desenvolvidas pelas instituições de solidariedade – órgãos/instituições privadas – consideradas de interesse público e sem fins lucrativos, diminuem o tamanho do Estado na proporção direta de determinadas ações.

A apresentação e aprovação de projetos/programas são baseadas no interesse governamental (local e nacional) e nas necessidades comunitárias. Mas a seleção atende ao modelo social hegemônico que visa dirimir os conflitos e manter o *status quo* ao responsabilizar a iniciativa privada e diminuir a presença estatal.

Ferreira (2010, p. 231) considera as disputas entre o campo econômico e o social uma reafirmação desses pressupostos para atendimento das demandas relacionadas à política de proteção social de crianças e jovens e que busca suprir necessidades locais. O autor (2010, p. 234) argumenta que:

No sistema português, existem dois modelos de intervenção subjacentes à proteção social da criança e do jovem. Um modelo de intervenção social diretamente relacionado com as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens e os serviços locais de ação social e outro de intervenção judicial, relacionado com o Ministério Público, os tribunais, os Centros Educativos da Direção Geral de Reinserção Social e a polícia.

Essa intervenção visa à promoção dos direitos e à proteção da criança e do jovem no qual obedece a um conjunto de normas estabelecidos na Lei nº 147/99, art. 4º que determina os seguintes princípios:

Tabela 1 – Princípios orientadores da intervenção e operacionalização da LPCJP

Art. 4º da LPCJP 4	
Protagonismo infanto-juvenil	a) Interesse superior da criança e do jovem – a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do jovem, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto;
Proteção e preservação do sujeito	b) Privacidade – a promoção dos direitos e proteção da criança e do jovem deve ser efetuada no respeito pela intimidade, direito à imagem e reserva da sua vida privada;
Urgência	c) Intervenção precoce – a intervenção deve ser efetuada logo que a situação de perigo seja conhecida;
Necessidade e competência	d) Intervenção mínima – a intervenção deve ser exercida exclusivamente pelas entidades e instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança e do jovem em perigo;
Eficiência	e) Proporcionalidade e atualidade – a intervenção deve ser a necessária e a adequada à situação de perigo em que a criança ou o jovem se encontram no momento em que a decisão é tomada e só pode interferir na sua vida e na da sua família na medida do que for estritamente necessário a essa finalidade;
Tutela	f) Responsabilidade parental – a intervenção deve ser efetuada de modo que os pais assumam os seus deveres para com a criança e o jovem;
Afetividade	g) Prevalência da família – na promoção de direitos e na proteção da criança e do jovem deve ser dada prevalência à medida que os integrem na sua família ou que promovam a sua adoção;
Direito à informação	h) Obrigatoriedade da informação – a criança e o jovem, os pais, o representante legal ou a pessoa que tenha a sua guarda de facto têm direito a ser informados dos seus direitos, dos motivos que determinaram a intervenção e da forma como esta se processa;
Autonomia	i) Audição obrigatória e participação – a criança e o jovem, em separado ou na companhia dos pais ou de pessoa por si escolhida, bem como os pais, representante legal ou pessoa que tenha a sua guarda de facto, têm direito a ser ouvidos e a participar nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção;
Atendimento especializado	j) Subsidiariedade – a intervenção deve ser efetuada sucessivamente pelas entidades com competência em matéria da infância e juventude, pelas comissões de proteção de crianças e jovens e, em última instância, pelos tribunais.

A lei apresenta um conjunto de princípios que visa combater situações de perigo e violação de direitos. Isso exige a ação da sociedade e do Estado. Não obstante a análise crítica é consenso de que se trata de uma lei inovadora que orienta a intervenção e visa à promoção dos direitos da criança e do jovem. Os princípios enunciam o interesse da criança e do jovem para validação de procedimentos que permitem um conjunto de diligências diversificadas e assessoria especializada para identificar possíveis situações de maus-tratos.

A descrição dos princípios da LCPJP aponta a adoção de um conceito restrito de perigo para definir o processo de intervenção. Na proposta política não se enquadra uma ação de prevenção que se antecipa à ofensa de bens jurídicos tutelados pela lei que são a vida, a integridade pessoal, a dignidade, a saúde, a segurança, o desenvolvimento psíquico e sexual saudável, mas somente quando estes forem identificados dentro de uma condição de risco já definida anteriormente.

Dessa maneira, o Estado português, como forma de resguardar a aplicabilidade da lei de proteção social de crianças e jovens, instituiu dentro da rede de proteção social a criação da Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ). A Lei nº 147/99 determina que:

Art. 12

Natureza

1 – As comissões de proteção de crianças e jovens, adiante designadas comissões de proteção, são instituições oficiais não judiciárias com autonomia funcional que visam promover os direitos da criança e do jovem e prevenir ou pôr termo a situações suscetíveis de afetar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral.

2 – As comissões de proteção exercem as suas atribuições em conformidade com a lei e deliberam com imparcialidade e independência.

3 – As comissões de proteção são declaradas instaladas por portaria conjunta do Ministro da Justiça e do Ministro do Trabalho e da Solidariedade.

Este artigo apresenta a funcionalidade da CPCJ na estrutura de proteção social. A comissão, instalada por portaria conjunta do Ministro da Justiça e do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, visa à

garantia de direitos e à proteção de situações de violações. A entrevistada 3 considera que:

Nós somos um chapéu... um guarda-chuva, portanto, que protege, que ajuda de alguma forma, que protege, que dá segurança às entidades que atuam e às próprias famílias. Quando as entidades sinalizam aqui para a CPCJ[...], isso não quer dizer que temos cinquenta psicólogos, cinquenta assistentes sociais, cinquenta médicos que depois possam fazer intervenção junto quer da criança, quer dos jovens, quer da família [...] voltamos a acionar as entidades de primeira linha, só que desta maneira de uma forma mais articulada, porque, às vezes, o que falta realmente é articular o trabalho desenvolvido, porque cada um depois faz o que é para fazer, mas não articula com os demais.

No depoimento, destaca-se o trabalho realizado pela CPCJ e sua articulação com as demais entidades da área da infância, como forma de promover o trabalho em rede considerado primordial para resolver determinadas situações de violações de direitos ou deficiências identificadas e denunciadas à Comissão.

A organização da CPCJ tem representações legais definidas pelas portarias ministeriais e por meio de convites a instituições que atuam na área da infância que devem ser autorizadas pelo dirigente para participar. A representação social de organismos governamentais e sociais na composição dessa Comissão de acordo com a entrevistada 3: “expressa responsabilidade social.”

A análise empreendida constata que o *modus operandi* da política de proteção social de crianças e jovens é limitada e isso impossibilita que se pense uma política macro com a finalidade de estabelecer uma ação preventiva para tratar dos problemas sociais que coloquem crianças e jovens em situação de risco, como determina a lei.

A seguir, uma apresentação breve da contextualização da política de proteção de crianças e adolescentes no Brasil, evidenciando o estudo comparativo entre os dois países no tratamento dessa política.

Contexto da política de proteção de crianças e adolescentes no Brasil

Na última década, observa-se um número crescente de grupos de estudos e o desenvolvimento de pesquisas sobre a política de proteção social de crianças e adolescentes no Brasil. A diversificação das áreas do conhecimento como serviço social, psicologia, saúde, direito, educação, ciências sociais, entre outras, denota a relevância social dessa investigação.

O Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), o Fórum em Defesa da Criança e Adolescentes e a Pastoral do Menor, criados na década de 1980, foram essenciais para enfrentar violações contra crianças e adolescentes e estabelecer o reconhecimento desse grupo como sujeitos de direitos.

Araújo (2006, p. 172-173) considera que:

[...] II Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, realizado em Brasília, no mês de setembro de 1989 – entre os dias 26 e 29. Objetivando dar vez e voz às crianças e adolescentes, cujas trajetórias de vida estavam marcadas pela violência, especialmente pela violação de direitos sociais, este II Encontro foi determinante por duas razões fundamentais: a) porque, pela primeira vez, foram denunciados para todo o país assassinatos de crianças e adolescentes. Esta violência em toda sua extensão e gravidade foi abordada quando da exposição da pesquisa realizada/coordenada pelo Ibase (1989) – por solicitação do MNMMR – que registrou 1.397 casos de morte violenta (assassinatos) de crianças-adolescentes (sobretudo do sexo masculino), em nove estados brasileiros, no período de 1984 a 1989.

b) finalmente, numa ação inédita, as crianças e adolescentes (meninas-meninos) presentes nesse encontro, exercendo seu poder de voz e de cidadãos brasileiros – ainda que a *Pátria Mãe Gentil* não os reconhecesse como tais –, ocuparam o Plenário do Congresso Nacional e votaram de forma simbólica a aprovação de uma nova legislação infanto-juvenil, ou seja, sua *Carta de Direitos*. Mais do que isto, ao final do referido Encontro, foram encaminhadas para o Congresso Nacional sugestões de ações a serem realizadas pelo Estado, de modo a viabi-

lizar a erradicação dos problemas apontados e, sobretudo, reivindicando de forma imediata a aprovação da nova lei.

Essa manifestação demarcou uma nova etapa da história da infância brasileira e contribuiu no estabelecimento do sistema social de proteção de crianças e adolescentes no Brasil. Meninos e meninas de rua protagonizaram a mudança de sua própria história. Não só garantiram o direito de sua condição cidadã ao denunciar o extermínio de colegas e buscar a proteção social, como também empreenderam uma ação coletiva com organizações sociais e exigiram do poder público a defesa dos direitos humanos da infância brasileira.

O movimento da infância foi determinante para mudar o texto constitucional de 1988 e estabelecer os princípios da proteção integral dos direitos da criança e do adolescente. No texto constitucional, dois princípios essenciais determinam o novo paradigma de proteção social desses sujeitos no Brasil ao considerá-los: prioridade absoluta e sujeitos de direitos, como afirmam Lirio (2013) e Castanha (2008), expressos na Constituição de 1988 e regulamentados pelo ECA.

O Brasil foi o primeiro país a estabelecer uma lei dessa natureza e se ajustou à Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), ratificada em 1990, no mesmo ano da aprovação do ECA. Estas garantias legais são previstas a todos sem estabelecer distinção de raça, sexo, gênero, classe, etnia ou crença religiosa.

A política de proteção é organizada em três eixos de sustentação denominados como: a promoção (prevenção e atendimento); o controle (fiscalização e vigilância) e a defesa (denúncia e responsabilização). O trabalho em rede dos atores públicos (governo e sociedade) é imprescindível para consolidar o sistema de proteção, de maneira eficaz e eficiente.

No Guia Escolar (2004, p. 84), a Rede se apresenta como algo que vai além da aplicação de um fluxograma e uma ação conjunta, ou somatória de ações que resguarda dentro dessa estrutura os papéis e atribuições de cada ente.

A REDE não é um simples ajuste técnico, metodológico e administrativo mas implica uma mudança cultural e comportamental. É uma oportunidade estratégica de construção de

ambientes para novas posturas e de instrumentos de apoio que fazem parte de um processo de mudança em curso.

Nesse contexto, cada um exerce um papel com atribuições na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas na área da infância, e também uma metodologia que tem como bem maior cuidar do sujeito e não da violação em si. Isso assegura a institucionalização e a materialidade do sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes que tem como finalidade prevenir, garantir e restituir os direitos desses sujeitos em todo o país.

Na doutrina da proteção integral, o Conselho Tutelar é o órgão que zela pelos direitos de crianças e adolescentes e a principal porta de entrada onde se registram as situações de negligência, maus-tratos ou descumprimento de obrigações legais. Não se trata de órgão jurisdicional, mas de fiscalização do cumprimento do ECA e dos preceitos constitucionais. Os arts. 131 e 132 do ECA determinam que:

Art. 131 O conselho tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta lei.

Art. 132 Em cada município e em cada região administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, um conselho tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de cinco membros, escolhidos pela população local para mandato de quatro anos, permitida uma recondução, mediante novo processo de escolha.

Verifica-se que os artigos tratam da função do Conselho Tutelar em que fica explícito dentro da rede de proteção à criança e ao adolescente que sua ação se destina à proteção social dos direitos dessa população. Trata-se de uma política universalizada na medida em que a lei garante a instalação dos referidos conselhos em todos os municípios. A participação da população na eleição dos membros para um mandato de quatro anos e a remuneração pelo poder público torna-o o principal instrumento de controle social da política de proteção de crianças e adolescentes no Brasil.

O ECA estabelece responsabilidade da “proteção integral” de crianças e adolescentes ao Estado e à sociedade civil. A transferência de

responsabilidade do Estado para a sociedade civil e órgãos privados é pensada de forma individualizada e não de maneira coletiva. Para Chauí, o Brasil e os demais países adeptos da política econômica marcadamente neoliberal bloqueia e monopoliza a opinião pública em razão de uma expressão coletiva. A autora considera que:

E uma sociedade que [...] bloqueia a esfera pública da opinião como expressão dos interesses e dos direitos de grupos e classes sociais diferenciados e/ou antagônicos. Esse bloqueio não é um vazio ou uma ausência, mas um conjunto de ações determinadas que se traduzem numa maneira determinada de lidar com a esfera da opinião: os *mass media* monopolizam a informação, e o consenso é confundido com a unanimidade, de sorte que a discordância é posta como ignorância ou atraso. (2008, p. 72).

Por esse prisma, a sociedade brasileira se divide entre a carência que se identifica nas camadas populares e o acúmulo de privilégios mantidos pelos agrupamentos dominantes e dirigentes. O sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes esbarra nas duas categorias apontadas por Chauí (2008, p. 74) como sustentação da realidade social que são: *privilégios* e *carências*.

Um privilégio é, por definição, algo particular que não pode generalizar-se nem universalizar-se sem deixar de ser privilégio. Uma carência é uma falta também particular ou específica que desemboca numa demanda também particular ou específica, não conseguindo generalizar-se nem universalizar-se. Um direito, ao contrário de carências e privilégios, não é particular e específico, mas geral e universal, seja porque o mesmo é válido para todos os indivíduos, grupos e classes sociais, seja porque embora diferenciado e reconhecido por todos (como é o caso dos chamados direitos das minorias).

As considerações apontadas servem como parâmetro de avaliação da política de proteção social de crianças e adolescentes instituídas pelo Brasil nas últimas duas décadas. Isto porque apesar de ser ela resultado de um processo de atendimento às demandas sociais, pautadas por grupos socialmente excluídos, acaba por ser uma forma de promover a alienação social por meio da falsa ideia de que a instituição da política é uma vitória das classes populares, principalmente quando se verifica o distanciamento entre o instituído e o instituinte.

Na prática existe um fosso na política social entre o que está escrito na lei (prioridade absoluta) e a sua realização no resguardo aos direitos nas áreas da educação, da saúde, da assistência social. Este distanciamento se caracteriza, segundo Lirio (2013), entre o que é planejado e o que é executado. Isto porque boa parte das ações são elaboradas por sujeitos distantes da realidade e por essa razão a aplicação de determinadas ações se tornam limitadas quando observados os princípios estabelecidos no art. 4º:

Art. 4º

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 cultura e à convivência familiar e comunitária.

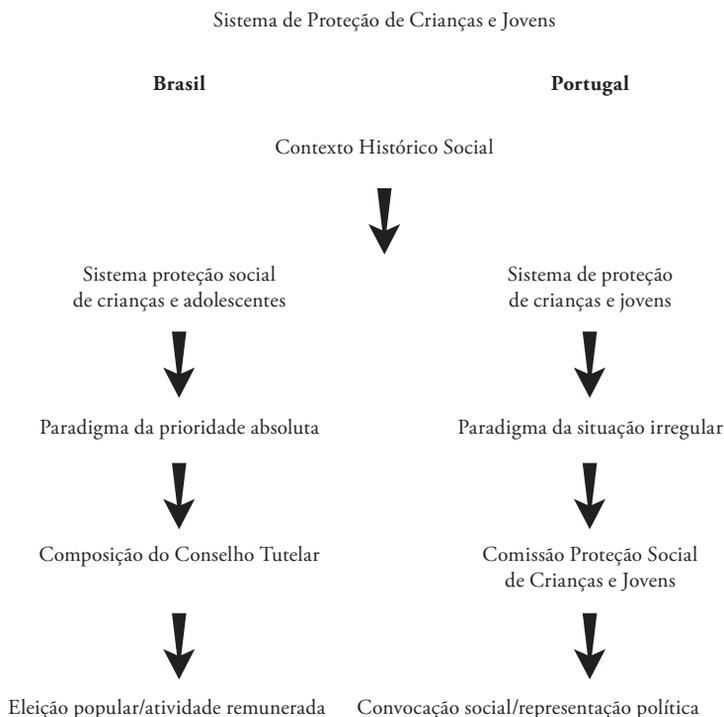
Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a. primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b. precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c. preferência na formulação e na execução das políticas públicas;
- d. destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Este artigo fundamenta a compreensão do sistema de proteção social de crianças e adolescentes institucionalizado no Brasil. Verifica-se que o país, em termos de legislação, é considerado um modelo exitoso na garantia dos direitos fundamentais da população infanto-juvenil. No entanto, o governo brasileiro, apesar dos compromissos assumidos na última década, ainda carece de uma política efetiva de financiamento que garanta recursos em seu orçamento que privilegie a criança como prioridade absoluta, como descreve a legislação. Isto porque na macropolítica econômica se privilegia o setor financeiro e produtivo em detrimento do setor social.

A seguir, alguns elementos que evidenciam os entrecruzamentos entre a política de proteção social de crianças e jovens em Portugal e a política de proteção social de crianças e adolescentes no Brasil. A análise tem como interesse estabelecer as similitudes e as diferenças

entre esses dois sistemas. Os recortes foram entrecruzados com as produções teóricas, observando os liames entre o discurso oficial (dos documentos) e as análises empreendidas por meio dos instrumentos acadêmicos adequados da análise de conteúdo (FRANCO, 2008). Desse movimento foi depreendida a seguinte estrutura lógica:



Observa-se que a configuração da formação do sistema de proteção social tem como base a mesma justificativa histórica social. Em ambos os países, essa reformulação na política de atendimento à população infanto-juvenil tem como base de sustentação o debate em torno da ratificação da Declaração dos Direitos da Criança de 1989.

Outro elemento que está especificado no esquema de análise é a referência sobre a população. Nesse contexto, Portugal prevê na legislação de proteção o atendimento às crianças e aos jovens e, no Brasil, crianças e adolescentes. É uma diferença de nomenclatura, mas o limite

de idade é a mesma para o estabelecimento do direito de acesso à política, até os 18 anos.

Em Portugal e no Brasil verifica-se que a legislação prevê um órgão específico para servir como referência na fiscalização da execução da política de proteção, considerados como principais portas de entrada do sistema de garantia a CPCJ e o Conselho Tutelar.

Em um contexto mais amplo, resultado de uma conjuntura histórica que conduz o processo de implementação de um sistema de proteção social da população infanto-juvenil, este se justifica em meio à emergência de um novo paradigma social em relação a esses sujeitos que também se caracteriza tanto em Portugal como no Brasil, de acordo com Ferreira (2010) e Castanha (2008), estudiosos da área da infância e da juventude.

A proposta de uma política de proteção social que visa atender à população infanto-juvenil é percebida em ambos os países, ainda que se verifiquem diferenças na concepção e na organização do sistema e limitações na implementação de políticas públicas em favor desses sujeitos.

Tecendo algumas considerações

Sem dúvida alguma, a reflexão sobre as políticas de proteção social de Portugal e do Brasil voltadas à população infanto-juvenil é algo que tem merecido uma apreciação nas últimas décadas em função dos compromissos assumidos por estes países em organismos multilaterais como é caso da ratificação, em 1990, da Declaração da Criança instituída na ONU, em 1989. Os princípios fundamentais proclamados na Declaração, nas Constituições da República e outras leis mencionadas no corpo do texto reconhecem a criança e o jovem como sujeitos de direitos e um integral e harmonioso desenvolvimento da sua personalidade, em ambiente familiar e social numa atmosfera de felicidade, amor e compreensão.

O texto apresenta nuances entre as duas políticas de proteção social, sobretudo no que concerne às três questões básicas que norteiam a estrutura do sistema de proteção social de crianças: a contextualização histórica, a população atendida e o paradigma que fundamenta a proposta de política de proteção social.

Os resultados evidenciaram que Portugal e Brasil seguem, em termos de articulação política, o mesmo percurso, não só pelas similaridades que eles resguardam no processo de implementação da política de proteção social de crianças, mas pelo modo como trilham o caminho internacional de adesão aos protocolos instituídos pelas discussões externas.

Em termos de construção da rede de proteção, é possível identificar por meio dos documentos analisados que, no caso do Brasil, o Conselho Tutelar é visto como o órgão criado institucionalmente para abarcar a defesa dos direitos de crianças e adolescentes descritos no ECA, com representação em todo o território nacional, por municípios. Em Portugal, a representação institucional que tem a tarefa de resguardar a proteção social de crianças e jovens é a CPCJ, considerada a principal porta de entrada dentro do que se constitui a rede.

Ressalta-se também uma diferença básica sobre o modo de financiamento e de sua execução centrado em um caráter misto que transfere parte das responsabilidades de implementação das políticas públicas de atendimento à iniciativa privada por meio das instituições de solidariedade social sem fins lucrativos em Portugal. O Brasil, em termos de financiamento da política pública de proteção social de crianças e adolescentes, apresenta uma rede social pública executada pelo governo mais abrangente. Isso em função da ideia de prioridade absoluta e do financiamento específico de políticas voltadas à população infanto-juvenil por meio do fundo vinculante que deve ser fiscalizado pelos conselhos de direitos de crianças e adolescentes.

Tanto o ECA, no Brasil, como a Lei de Proteção Social de Crianças e Jovens em Portugal cumprem a função de institucionalização legal dos referidos princípios em seus territórios. Mais do que isso, é preciso avançar na ampliação dessa política, de maneira mais eficiente e eficaz.

Referências

- ARAÚJO, Marlene de Melo Barboza. **Abuso e exploração sexual infanto-juvenil feminina e as respostas do poder público e da sociedade civil em João Pessoa**. Tese (Doutorado em Serviço Social). Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. xii, 391f.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: 70, 1977.
- BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**, promulgada em 05/10/88, 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- _____. **Guia escolar: métodos para identificação de sinais de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes**. Benedito Rodrigues dos Santos et al.; Rita Ippólito: coordenação técnica. 2. ed. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos e Ministério da Educação, 2004. 163 p.
- _____. Lei nº 8.069/1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília: SDH, 2010.
- BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista**. Trad. Nathanael C. Caixeiro. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1987.
- CASTANHA, Neide. **O processo de revisão do plano nacional**. Relatório de acompanhamento 2007-2008. Brasília: Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Criança e Adolescente, 2008.
- CHAUÍ, M. Cultura e democracia. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales**, Año 1, n. 1. Buenos Aires: Clacso, 2008.
- FERREIRA, J. M. L. Sistema de protecção à infância em Portugal. Uma área de intervenção e estudo do Serviço Social. **Katal**, v. 13, n. 2, p. 29-239, jul.-dez./2010.
- FIGUEIREDO, Marcos Faria; FIGUEIREDO, Angelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Cadernos Idesp**, n. 15, 1986.
- FRANCO, Maria Laura P. B. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Brasília: Liber Livros, 2008.
- GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática**. São Paulo: Veras, 2001.
- LEANDRO, Armando. A Criança e o Jovem – Que Direitos? Que Justiça? In: D. Silva, J. Barroso, J. Córias; R. Bruto da Costa (Orgs.). **Actas do Congresso “Os Jovens e a Justiça”**, Lisboa: Apport, 1995, p. 27-41.

LIRIO, F. C. L. Avaliação da implementação das ações de enfrentamento ao abuso sexual contra crianças e adolescentes em **escolas públicas de ensino fundamental do bairro do Guamá. Belém-PA.** (Tese de Doutorado). Belém-PA: Universidade Federal do Pará, 2013.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 1992.

_____. **Economia política:** uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2009.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa.** 2. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2008.

ONU. **Convenção Sobre os Direitos da Criança.** Adotada pela Assembleia das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm>. Acesso em: 01/09/2010.

_____. **Declaração dos Direitos da Criança.** Adotada pela Assembleia das Nações Unidas de 20 de novembro de 1959 e ratificada pelo Brasil. Disponível em: <<http://www.unicef.org/brazil/pt/resources10120.htm>>. Acesso em: 01/09/2010.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. **Lei de Base da Seguridade Social**, n. 32, 2002.

_____. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo**, n. 147, 1999.