

A REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ESTADO DA BAHIA

Yves de Roussan

Oficial do Unicef, articulador político na construção do CEDECA Bahia (in memoriam)

Data: 1992

1. DO GRANDE SONHO À LUTA SETORIAL: PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A violência contra crianças e adolescentes é um fenômeno mundial, não é uma aberração produzida pela sociedade brasileira. Fenômeno mundial, na medida em que ela se encontra em todas as sociedades humanas. Não se refere a uma onda, tais os períodos conservadores, revolucionários, religiosos ou outros que caracterizam o desenvolvimento de uma sociedade humana mundial. Visível ou invisível, ela está presente em todos os momentos e em quase todos os lugares.

Tema de uma infinita complexidade, pouco abordada pelos cientistas na perspectiva de uma integração dos conhecimentos das diferentes disciplinas, a violência é ampliada das mais diversas maneiras, desde explicações estruturais ligadas a modelos de desenvolvimento ou sistemas políticos, fontes ligadas à própria natureza do homem ou explicações decorrendo do uso da psicologia ou de fatores conjunturais, conseqüências de cataclismos produzidos pelos homens ou a natureza. Decorrem também várias definições, cada uma tendo uma base lógica e crível.

Às próprias definições mudam também dependendo da época, dos instrumentos intelectuais de percepção da realidade e do consenso sobre o errado e o certo, mau e bom, aceitável ou não, desejável ou condenável. A violência, nesse sentido, é um produto histórico, em constante transformação seja individual, familiar ou social. O professor ou o pai que hoje usa de violência física para ser obedecido é passível de condenação pelos tribunais. Há apenas uma geração era um método saudável de educação.

O Estado que não cumpre seu dever de fornecer os serviços básicos previstos na sua Constituição, pode ser acionado na justiça. Antes do desenvolvimento do Estado Providência, a família era inteiramente responsável pelo destino de seus filhos e de suas necessidades básicas. O empresário que emprega uma criança numa fábrica, pode ser condenado juridicamente ou socialmente. Porém, durante milênios as crianças faziam parte da força ativa de trabalho e o filho de escravo seguia muito cedo o mesmo destino que seus pais. Esses são apenas exemplos das profundas mudanças que ocorreram. A própria noção de infância é também uma concepção recente. Antes, a criança era considerada como um pequeno adulto, hoje, um ser em desenvolvimento necessitando de cuidados especiais, de carinhos, de proteção.

Porém, apesar dessas mudanças, a cada dia têm-se notícias sobre violência, em todos os países do mundo, contra crianças e adolescentes. Crianças soldados ou vítimas de guerra, crianças sacrificadas por seus pais por terem nascida de sexo “errado”, crianças mortas ou maltratadas por seus próprios pais por ausência de políticas básicas adequadas, crianças escravizadas por patrões ou prostituídas por adultos, etc..

A lista quase não tem fim e qualquer um pode perder qualquer otimismo em relação a raça humana. A tal ponto essa situação persiste que é tempo de fazer algumas perguntas mais fundamentais sobre a violência, e particularmente sobre o pretendido consenso ligado à questão da criança e do adolescente. Parece que a criança, respeitada como criança, é exceção e que as realidades do passado são verdadeiramente também práticas e maioria de hoje. O consenso sobre o que é uma criança e o que é violência existem em outros lugares e em que leis ?

A aparição de um novo conceito, ideologia, modo de produção ou grupo social não invalida os anteriores e ainda menos os destroem. Os marxistas, pós-stalinistas, descobriram essa realidade e começaram a falar de modo de produção e de ideologia dominantes, de convivência entre o dominante e vários dominados. Esses últimos não formam um grupo compacto mas a soma de vários antigos ou futuros dominantes e de segmentos sem força suficiente para se impor. Os analistas também chegaram à conclusão que o moderno não destro o tradicional mas o modifica, o subordina numa relação de poder político-social, relação que pode ser até invertida como demonstram os últimos casos do Ira, Afeganistão ou Argélia.

O grupo político dominante não é necessariamente o mesmo nas esferas sociais, culturais, religiosas ou mesmo militares e não representa automaticamente os interesses ou valores da maioria da população. No caso brasileiro, esse fato é muito visível. Sem nunca ter presenciado revoluções violentas, rupturas com o seu passado, o Brasil vive numa situação bastante peculiar que faz dele um laboratório privilegiado. Nenhuma elite de seu passado foi enfraquecida de maneira brutal, nenhum modo de produção teve declínio rápido, nenhuma relação de exploração ou de dominação foi interrompida abruptamente, nunca sofreu derrota militar sacudindo a sua organização política-social. O Brasil vê coexistirem todas as suas antigas elites com as mais novas e todos seus dominados, cada grupo vivendo segundo códigos e leis decorrendo de antigas relações de poderes, de organização e de exploração.

Às antigas elites nacionais, pouco a pouco, tornaram-se elites regionais ou grupos de pressão, cedendo de maneira relativamente pacífica espaço político a novas elites mais preparadas ou poderosas. Parece um vasto sistema de cooptação generalizado para preservar um “apartheid” que nunca deixou de existir. Às ideologias e códigos seguiram o mesmo caminho. Coexistem de forma subordinada desde que a nova ideologia dominante respeite relações de poder mais tradicionais.

O preço dessa cooptação é a incapacidade de qualquer iniciativa a nível nacional ser implementada em todas as regiões e para todos os segmentos da sociedade. Às leis não são, então, universais na sua aplicação e a Constituição serve só de parâmetro geral e não de Lei Maior, de guias, confirmando a existência de modos organizacionais e de relações de poderes secundários.

Essa prática é a tal ponto generalizada que é comum se afirmar, no Brasil, que é inútil fazer novas leis por que ninguém as respeitam e que não existe nenhuma vontade política e sistema de fiscalização para obrigar grupos e pessoas a respeitá-las. Porém, essa concepção deve ser relativizada. As leis são respeitadas no Brasil, mas não por todos os segmentos e regiões. São aplicadas de maneira discriminada, dependendo da posição social do indivíduo, do poder do grupo, do reconhecimento da elite e dos interesses dominantes, a nível nacional, numa determinada região. Qualquer tentativa de fazer respeitar um consenso, uma lei derivada de um grupo dominante, para ser implementada de

forma universal, se quebra a cara frente a práticas seculares de discriminação entrosadas tanto pelas elites, pelo povo e pelos órgãos encarregados de fazê-la respeitar. Esta situação é generalizada e, aplica-se às práticas, leis e textos constitucionais tratando de crianças e adolescentes.

Essa diferença de tratamento não só se refere às leis, mais também aos serviços públicos prestados. Às vezes estão mesmo incorporadas nas leis, nas práticas da vida quotidiana e introsada pelos grupos privados que dominam a organização econômica do país ou da região. Detecta-se, na vida sócio-econômica do Brasil, todos os sinais de existência de um “apartheid” social sistematizado baseado na posição econômica dos grupos e dos indivíduos. À lei é aplicada de forma seletiva; o sistema é democrático mas os orçamentos privilegiam certos segmentos da sociedade; todos os cidadãos são iguais mas a renda diferencia o atendimento.

Qualquer que seja o serviço prestado existe duas categorias de qualidade. O cidadão elite não toma ônibus popular, pega um ônibus especial pagando mais caro pelo serviço; não vai à praia, frequenta seu clube particular; não paga com cheques comuns, mas com cheques especiais; paga impostos no final do ano e não tem desconto mensal; tem seguros privados e nunca frequenta hospitais públicos; envia seus filhos à escolas privadas; quando condenado pela justiça, tem cela especial, etc.. Esse quadro se completa com um sistema de preços que proíbe a frequência em lugares considerados de bom nível a população de baixa renda. Para isto, basta, como nos restaurantes, aumentar de maneira proibitiva as bebidas mais “populares” para eliminar uma frequência considerada indesejável.

Parece uma lista de detalhes que, individualmente, não tem muito significado. Porém na vida cotidiana, estão erigindo barreiras tão rígidas que criam dois tipos de cidadãos, vivendo em dois mundos separados, bairros separados, seguindo lógicas e códigos quase antagônicos que se traduz pela montagem de um sistema de segurança privado destinado a assegurar ao cidadão de classe À uma segurança pessoal e um sistema de repressão policial destinado a conter as pressões do resto da população.

Esse “apartheid” social, em certas regiões, se vê reforçado por uma discriminação racial, legado de um escravagismo que nunca deixou totalmente de existir. A existência de segmentos pobres ou explorados, dependentes de elites distintas e de relações de poderes diferenciados, abriu a porta a um aumento das tensões sociais e da violência generalizada.

No auge da redemocratização do Brasil e frente a organização de vários movimentos populares de reivindicação, liderados principalmente por intelectuais ou universitários de esquerda, pensou-se assistir à formação de uma consciência social e política dos deserdados do sistema de desenvolvimento brasileiro. Essa ilusão, particularmente forte no período entre as “Diretas Já” e a eleição presidencial, que viu, em 1989, a derrota do candidato de esquerda e a eleição de um candidato da burguesia rural nordestina, desmoronou como consequência da incapacidade das esquerdas de criar um consenso mínimo e pelo seu descrédito geral. As esquerdas afundaram mais ainda seguindo a queda dos governos comunistas nos países do Leste Europeu. Paralelamente os movimentos populares, particularmente as Associações de Bairros, começaram a perder a sua influência nas suas próprias bases e os sindicalistas se tornaram cada vez mais reivindicatórios de resultados unicamente para sua própria categoria.

Essa incapacidade de criar um consenso político mínimo e o descrédito generalizado da esfera política como meio de transformação, destruíram sonhos de mudança a nível coletivo e individual, abrindo espaço a uma explosão de violência social, não canalizada pelos mecanismos tradicionais. Traduziu-se por uma individualização de atos de rebeldia social por chamados marginais do sistema, pelo reforço do crime organizado nas periferias principalmente ligado ao narcotráfico, e uma recrudescência de atividades de seitas religiosas oferecendo pelo menos uma saída moral e o sonho de um paraíso. .

A crise econômica se aprofundando, reformas agrárias ao abandono e a inflação crônica se perpetuando, fecharam-se todas as avenidas de mudança. Os cortes nos orçamentos sociais, a corrupção generalizada e o fisiologismo político completaram o quadro desse desastre político- social. O sonho da grande mudança, do dia “D”, acabou para deixar lugar à estratégias de sobrevivência localizadas e frequentemente individualizadas. Assiste-se hoje, particularmente nas grandes cidades, a uma guerra de sobrevivência, onde todas as armas e estratégias são aceitas, uma situação que poderia também ser chamada de guerra civil individualizada e não declarada e, pior do que tudo, crônica.

Essa violência não se caracteriza só pela apropriação violenta de bens ou riquezas, mas também, pela instauração de um regime de justiça popular, paralela por pequenos grupos organizados e de abuso de poder pelos membros da polícia e das seguranças privadas. A incapacidade dos poderes policiais e judiciários de fazer frente a essa explosão de violência desarticulada, sem cabeça, sem ideologia estruturada *fissurou* as barreiras psicológicas e sociais da legalidade jurídica para instaurar uma justiça sumária extra legal, visando o controle social dos excessos.

Vários grupos tentaram reverter esse quadro dramático mas sem propor mudanças globais estimando que nunca serão adotadas ou implementadas e partiram para a luta setorial. Atacar o sistema por seus lados mais fracos, pelas brechas. Mudar o setorial para influir sobre o global. Aposentados, consumidores, verdes e educadores, para só citar os mais dinâmicos, com ainda um bom potencial de indignação organizaram-se para reivindicar mudanças profundas e localizadas.

A área setorial da criança e do adolescente soube aproveitar-se dessa situação para conseguir avanços significativos, rupturas com o passado, seus métodos e instrumentos repressivos, e propor mudanças que em médio prazo poderiam contagiar outros segmentos da população. De fato, a luta pelo respeito dos direitos da criança ultrapassa o potencial de outros setores em razão da sua universalidade e de seu conteúdo de indignação. Respeito aos direitos à educação, saúde, moradia e convivência familiar das crianças, implica também mudanças para os adultos, os pais, e tem consequência direta na própria organização social.

Vamos lembrar aqui a inclusão na Constituição Brasileira adotada em 1988, de um capítulo específico sobre a criança e o adolescente e a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Ambos foram instrumentos propostos e elaborados pela sociedade civil organizada atuante nessa área com apoio de setores governamentais. Constituiu um marco único na América Latina e a reversão completa, pelo menos a nível jurídico, da postura da sociedade brasileira em relação as crianças e aos adolescentes.

Vale lembrar que o antigo código de menores não só tratava a criança como objeto de direito mas se aplicava estritamente a menores em situação peculiar, incluindo infratores, pobres, deficientes, etc., criando, de fato, duas categorias de crianças e adolescentes: os clientes do código, em geral pobres e negros, e os filhos da elite e da classe média, os menores e as crianças. Um sistema altamente repressivo, baseado na reclusão, excluía da sociedade os marginais e fazia da pobreza um estado *judiciarizado*, quase um crime sob o domínio dos juizes.

O Estatuto foi uma brecha no “apartheid”, tratando todas as crianças e adolescentes no mesmo nível e instituindo uma democracia participativa através do estabelecimento de Conselhos Paritários da Criança e do Adolescente, a todos os níveis de poderes e Conselhos Tutelares municipais encarregados da responsabilidade da criança e do adolescente carente. Além dessas mudanças, já profundas em si, mesmo, o Estatuto rompeu com a política de repressão do código, propondo medidas adequadas para infratores e colocando uma ênfase até então desconhecida sobre o desrespeito dos direitos da criança e do adolescente e não mais sobre o perigo que eles constituíam para a sociedade.

Esses avanços foram conquistados e estão em fase de implementação, ao mesmo momento que a situação econômica piora e que a esfera política encontra-se desacreditada. Isto obrigou a sociedade civil a se organizar de maneira profissional e, pela primeira vez, a desenvolver pensamentos e planos de ação, estratégias de luta.

Nesse documento, não se tentará fazer uma análise desse período a nível nacional, pois estudiosos estão produzindo documentos de gabarito internacional, mas de concentrar a atenção sobre os esforços para implementar o Estatuto e reduzir a violência contra a criança e o adolescente no Estado da Bahia, mais populoso e desenvolvido do Nordeste, com 13 milhões de habitantes. Trataremos mais especificamente aqui da área específica da criança e do adolescente em situação de risco pessoal e social por constituir o ferro de lança das mudanças e da mobilização. Outros, com certeza, incluirão também nas suas análises toda a área das políticas básicas. Essa limitação da análise decorre da própria limitação do autor dessas linhas, sendo associado de perto com as iniciativas ocorridas nesse período de 1989 a 1992, como oficial do UNICEF encarregado na Bahia de desenvolver e implementar uma estratégia de apoio em favor das Crianças e adolescentes em situação particularmente difícil.

2. PLANO ESTRATÉGICO INICIAL DE REFLEXÃO A VIOLÊNCIA CONTRA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE.

Em junho de 1990, as entidades compondo a Comissão contra a Violência do Fórum DCA, reuniram-se para discutir sobre uma proposta de estratégia para lutar contra a violência à criança e ao adolescente. Essa proposta se bem que extremamente concisa e geral, deu um direcionamento estratégico às ações de redução e prevenção da violência. Aqui reproduzimos o essencial desse documento que após análise dos acontecimentos nesses anos, será confrontado com a realidade atual.

Na época em que foi elaborada a estratégia, o Estatuto não estava ainda adotado, mas seu espírito foi seguido em todos os passos. Porém vale notar que se o apoio à montagem de Conselhos Estaduais, Municipais e Tutelares não aparece, e simplesmente ligado ao fato que uma outra comissão do Fórum DCA tratava unicamente desse assunto.

Sem nenhuma dúvida a violência contra a criança e o adolescente não pode ser abordada sem se tomar em conta a sua complexidade e a inter-relação entre seus diferentes elementos geradores. Qualquer ação deve ser pensada dentro de uma estratégia global, considerando a existência de poucos dados confiáveis e da ausência de uma ação organizada.

O principal problema a ser enfrentado em curto prazo é a ausência de informação confiável e de análise rigorosa sobre a situação da violência contra a criança no Estado da Bahia. Esta situação não impede de desenvolver ações imediatas, mas com a clara consciência que todas elas deverão ser reavaliadas, à medida que as necessárias informações sejam disponíveis.

O segundo problema consiste numa óbvia ausência de articulação entre os que pretendem desenvolver atividades e ações nesta área. O Fórum de Defesa da Criança e do Adolescente pretende ser este instrumento, porém existem outros instrumentos disponíveis desenvolvidos pela OAB ou Anistia Internacional, por exemplo.

A falta de uma compreensão sobre o que é a violência e suas causas prejudica as ações. O termo violência está sendo utilizado por uma corrente de especialistas e ideólogos para designar qualquer ato

ou situação que possa prejudicar, diretamente ou indiretamente, os direitos básicos da criança e do adolescente. Outros designam especificamente uma violência física ou moral feita diretamente contra eles. Objetivamente, tudo pode ser considerado como violência desde que prejudique a criança. Mas visto deste modo o conceito é inoperacional. Portanto, os objetivos têm que ser muito claros.

Podemos considerar que basicamente a violência contra a criança e o adolescente resulta de três níveis de não respeito aos seus direitos básicos:

- Violência social, decorrendo do sistema sócio-econômico no qual se insere a criança: distribuição de renda, regime de propriedade dos bens de produção, disparidades regionais;
- Violência política-social, decorrendo da não observância por parte principalmente do Estado dos direitos sociais e coletivos da criança e do adolescente: ausência de escolas, de leitos nos hospitais, de ações básicas de saúde, de moradia decente, de saneamento básico, etc.;
- Violência institucional e pessoal, decorrendo de atitude, ideologia e metodologia que vão claramente contra os direitos da criança e do adolescente.

Esses três níveis de desrespeito aos direitos não podem ser confundidos e requerem medidas e estratégias diferentes por parte dos que pretendem ter uma ação eficaz.

A secular disputa, entre os propugnadores de ações preventivas e os que preferem ações curativas, sempre resultou num desperdício de esforços. Os dois tipos de ação são essenciais e complementares. Na situação atual, tudo indica que ações emergenciais e curativas podem atrair as energias disponíveis.

Mesmo se muitos consideram que a natureza mesma do assunto predispõe a considerar que as organizações não governamentais são mais indicadas para atuar nesta área, tem-se que abordar esta questão com nuances:

- a violência contra a criança e o adolescente é formalmente identificada como sendo uma prioridade a ser combatida pela família, a sociedade e o Estado. Nesse contexto combater a violência é dever de todos, incluindo, sobretudo o Estado, até porque a ele compete a prestação da segurança;
- o tamanho do problema a ser enfrentado e a inexistência de ação organizada, obriga a considerar esta questão de maneira ampla, sem excluir nenhum segmento da sociedade;
- uma análise da situação mais apurada indica que certo tipo de ação é melhor liderada por organizações não-governamentais e outro por órgãos governamentais;
- deve-se considerar os limites de cada um e perceber que a grande força do movimento popular reside na sua capacidade de desafiar os poderes públicos, através da implementação de propostas concretas e de metodologia de ação e na capacidade de fazer pressão para que esta questão se torne efetivamente uma prioridade para todos.

A violência social antes de tudo é questão de opção política, tratando-se de organização da vida em sociedade. Os grandes parâmetros foram incluídos na Constituição Brasileira e, só uma mudança

dessa mesma, poderá assegurar uma base legal a uma mudança de modelo de desenvolvimento político-social. Esta luta é altamente ideológica e se faz basicamente à nível do político.

As propostas de ações podem se dividir em cinco áreas de atuação: Preventiva, Emergencial, Curativa, Cognitiva e Promocional.

a) Preventiva

- Reforço do Fórum DCA - Bahia no que se refere à sua capacidade articuladora na luta;
- Reordenamento das instituições governamentais, particularmente, na área do adolescente infrator;
- Reforço sistemático aos projetos preventivos, não governamentais e governamentais atuando nos bolsões de pobreza da capital e das cidades-pólos do Estado da Bahia;
- Dar prioridade ao ensino básico para crianças e adolescentes, que têm um atraso escolar significante.

b) Emergencial

- Montagem de um Centro de Defesa da Criança e do Adolescente;
- Montagem de um SOS-Criança;
- Montagem de um Disque-Criança;
- Treinamento dos agentes policiais e dos delegados e dos membros do Ministério Público, Comissário de Menor;
- Organização dos pais das vítimas de violência;
- Intervenção junto a empresas privadas que armam esquemas de segurança.

c) Curativa

- Montagem de um grupo especializado nos corpos policiais em relação à violência contra a criança e o adolescente;
- Processamento de pessoas e entidades negando ou violando os direitos da criança e do adolescente;
- Reforma dos sistemas de triagem e de apreensão ligados aos sistemas policial, judicial e público.

d) Cognitiva

- Análise da situação da violência;
- Elaboração e montagem de um sistema integrado de vigilância da violência;
- Núcleo de Pesquisa. Pesquisas específicas sobre a forma e as causas da violência;
- Denúncia e divulgação sistemática dos casos de violência comprovados.

e) Promocional

- Organização de uma campanha na mídia sobre os direitos da criança, enfatizando a questão da violência;
- Sensibilização sistemática das organizações não-governamentais sobre a questão da violência;
- Instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Assembléia Legislativa sobre violência, inclusive o extermínio;
- Convocação de uma Comissão especial na Câmara dos Vereadores do município de Salvador sobre a questão do extermínio e da violência;
- Introdução desta temática nos debates da próxima campanha eleitoral no Estado da Bahia; formação de um grupo especial encarregado de elaborar uma proposta de combate à violência contra a criança e o adolescente a ser remetida e discutida com todos os candidatos ao posto de Governador do Estado da Bahia;
- Elaboração de um projeto de Lei; regulamentando as ações dos diversos corpos policiais e instituições do Estado da Bahia. .

Esse documento de orientação inovava em muitos aspectos, mas seu corpo central era, na realidade, a síntese de idéias dispersas, às vezes discutidas em reuniões, que foram sistematizadas para fins operacionais. Evidentemente que um certo número de sugestões não foram seguidas ao pé da letra tendo em vista mudanças político-sociais e conjunturas diversas, obrigando erros táticos ou adaptação para se conformar à dinâmica do confronto ou de cooperação das forças em presença.

Como pode ser observado na leitura das propostas de ações, o documento não propõe nenhuma meta do tipo quantitativo, mas coloca a ênfase sobre a montagem de uma infra-estrutura global que, potencialmente, poderia, se colocada em prática, ter efeitos sobre a violência contra a criança e o adolescente. E só hoje, tendo em mãos instrumentos de ação, de conhecimento, de acompanhamento e de gerenciamento político criado no decorrer dos últimos anos, que se torna possível o estabelecimento de metas concretas, possibilitando, assim, uma avaliação dos avanços ou recuos no combate à violência.

Essas ações e estratégias não mudaram o quadro perverso do sistema econômico-social da Bahia, do Brasil. Nesse sentido, o problema da violência contra a criança e o adolescente só poderia ser reduzido até atingir seu patamar estrutural, além do qual outras medidas de natureza globalizante terão efeito, particularmente as políticas básicas e de redistribuição. Entretanto, existem indícios de que boa parte da violência contra crianças e adolescentes, particularmente no que se refere à homicídios, e mais ligado ao “laissez faire”, a impunidade, a ausência de instrumentos de intervenção de dados e de prioridade política e orçamentária que as questões mais gerais, estruturais, ligadas ao método de desenvolvimento brasileiro. É nesta zona cinza, de incertezas e de intuições que ganhos reais são possíveis.

3. OS INSTRUMENTOS COLETIVOS DE PARTICIPAÇÃO

3.1. O FÓRUM DE DEFESA DCA - BAHIA: A CRIAÇÃO DE UM ESPAÇO LIVRE E COLETIVO

O vasto movimento Criança e Constituinte deflagrou mudanças em quase todos os Estados. A sociedade civil organizada provou ter um papel determinante desde que, articulada, invadissem o espaço político com propostas consensuais. A conquista da introdução de um capítulo sobre a Criança e Adolescente, teve repercussão na Bahia, na medida que a Constituição Estadual estava também em preparação, uma abertura para começar a reforma das políticas e programas. As entidades da Bahia sentiram a necessidade de reagrupar-se num Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente para:

- criar um espaço político autônomo, não partidário, onde a criança e o adolescente seriam os temas centrais de preocupação;
- promover um espaço de reflexão onde poderiam elaborar-se estratégias e planos para fazer da criança e do adolescente uma prioridade no Estado;
- constituir uma massa crítica de pessoas e instituições podendo influir como grupo de pressão nas políticas dos governos;
- criar um espaço de articulação inter-institucional permitindo melhorar a eficiência dos programas e projetos e colocá-los dentro de uma perspectiva global.

Na época de sua criação, as entidades puderam apenas contar com os insumos de duas experiências similares no Brasil: O Fórum Nacional de Defesa da Criança e do Adolescente, não governamental, constituído das lideranças de poderosas organizações atuando no Brasil inteiro e o Fórum Pernambucano da Criança e do Adolescente, reunindo entidades governamentais e não governamentais, liderado, então, pela primeira dama do Estado e pelo Presidente da FEBEM-PE.

Esses dois modelos influíram no desenho do Fórum DCA-Bahia. A criança como objeto de luta política não era considerada como tema mobilizador, apenas como uma reivindicação setorial, insignificante, de alguns projetos de atendimento não governamentais, do órgão estadual de assistência ao menor e da entidade presidida pela Primeira Dama do Estado, tradicional ocupação social da esposa do Governador.

Nesse contexto, mal se entendia o papel de um Fórum, de seu potencial e objetivos. Nasceu mais de um sentimento de necessidade emergencial, em parte decorrente das notícias das lutas a nível nacional, da participação de uma das lideranças não governamentais da Bahia no Fórum nacional, e da chegada de duas entidades internacionais na Bahia tendo como preocupação a questão da criança e do adolescente: A Terra Nova, instituição não governamental italiana e o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, entidade especializada da ONU.

Nasceu, também da profunda insatisfação de ONGs frente ao descaso dos governos ao financiamento de atividades de atendimento às crianças, particularmente na área social, e de profissionais dos serviços públicos, atípicos nas suas próprias organizações, desiludidos pela gestão de um governo Estadual de esquerda.

As lideranças institucionais viram, no Fórum, um instrumento de promoção política e o nível de participação de ONGs no Fórum não permitiu, num primeiro tempo, impedir esse uso político do descontentamento generalizado.

Organizações e pessoas percebiam o Fórum como um instrumento à sua disposição frente a inexistência de consenso, de hábito de trabalhar juntos, de cultura organizacional, e frente a onipresença da política partidária, provocando ciclicamente, assim, o esvaziamento do espaço do Fórum na medida que não respondia às expectativas.

Poucas foram as entidades ou organizações preocupadas em construir um real espaço político coletivo e a definir claramente seus objetivos e modos de funcionamento. Porém, um sentimento difuso quanto a necessidade e potencial sempre se sentiu por toda parte. À construção do Fórum precisou eventualmente de inúmeras discussões, confrontos, desilusões de um processo de identificação de sua cultura organizacional e de seus limites.

O paritarismo: ONGs e governos num espaço aberto

Desde o início das discussões, percebeu-se que muito mais que a formação de um grupo de pressão, precisava-se de um canal de comunicação direto entre as ONGs e os governos, fugindo do padrão tradicional de articulação sob a proteção e direção da primeira Dama. As entidades queriam um espaço aberto à todos. Vira uma tentativa de discutir, fora dos mecanismos de cooptação e de paternalismo em vigor no Estado da Bahia.

O Fórum precisava reunir o máximo de organizações de ambos os setores, mais preservando a independência de cada um. Tarefa difícil qual a de construir um Fórum sem abrir mão de nenhuma parcela de soberania de cada grupo. Esse ponto ia definir em grande parte a própria estrutura do Fórum, bem como os limites de sua atuação.

A estruturação: difusa e sem personalidade jurídica.

Ninguém dotou o Fórum de uma personalidade jurídica. A dominação de um tal espaço teria sido fácil demais, os riscos de uma cooptação sendo multiplicados. Um Fórum estruturado nunca poderia tomar posições oficiais. Tendo em vista que tal processo dependeria de ratificação pelos representantes oficiais das instituições governamentais. A confusão criativa foi então preferida, mas com um mínimo de organização física e logística.

O Fórum confiava a tarefa de tomar decisões a grupos de entidades reunidas em torno de um objetivo ou de uma área setorial de trabalho. Desse contexto nasceram as Comissões do Fórum que, de fato, tornaram-se as vezes deliberativas e executivas, dependendo da participação de pessoas com poder de decisão na sua própria organização ou de uma clara delegação de poderes do representante institucional de uma entidade. As entidades ofereceram logo uma resposta pragmática e operacional: ser um espaço de discussão, o trabalho efetivo e a montagem de projetos deslocando-se nas Comissões.

O Fórum era coordenado por uma pessoa, escolhida pela Assembléia, por períodos de três meses. Suas tarefas resumiam-se à articulação do trabalho das diferentes Comissões, à programação e à convocação das reuniões do Fórum e à coordenação efetiva das reuniões. Esse sistema permitiu criou também uma impressão de desorganização e de confusão.

A participação: pessoas físicas e jurídicas

Contrariamente ao Fórum DCA nacional, que reúne apenas representantes de organizações reconhecidas e com personalidades jurídicas, o Fórum da Bahia acolhia tanto as pessoas como as organizações. O fato do Fórum da Bahia estar situado mais perto da população, da presença de profissionais atípicos nas organizações do governo, do fraco comprometimento das autoridades governamentais, do desejo de participação de ONGs pequenas e com ações localizadas, fizeram explodir o quadro de participação estritamente organizacional, complicando qualquer processo de decisão formal.

3.1.1. AS COMISSÕES DO FORUM: DECISÕES E AÇÕES

De fato as Comissões, abertas a qualquer pessoa ou entidade, tornou-se a alma do Fórum, com todos os riscos e limitações que essa situação criou: dominação de uma Comissão por uma entidade, criação de mini-Fóruns, esvaziamento das reuniões mensais do próprio Fórum, dificuldades de comunicação entre as Comissões e ausência de estratégias globais.

Porém permitiu um aprofundamento das discussões, o comprometimento real das organizações

sobre projetos específicos e funcionamento como grupo de pressão, e elaboração setorial de projetos e de estratégias e de planejamento.

Quatro Comissões foram inicialmente criadas:

- Apuração e Denúncias da Violência
- Ação Pedagógica
- Mobilização e Comunicação
- Assessoramento Jurídico e Técnico

Esse período caracterizou-se pelos esforços das entidades de delimitarem os objetivos e os limites da ação coletiva articulada. Cada Comissão, tentando definir planos de trabalho e metas. Na verdade, foi um período de teste que permitiu, sobretudo, às entidades e às pessoas de se conhecerem e montarem uma rede de relacionamento.

Durante essa fase do Fórum, uma única comissão realmente ativa, com plano, metas e orçamento, tendo como objetivo a inserção nas leis orgânicas dos municípios de providências prevendo a criação de Conselhos Municipais. As outras comissões não conseguiram delimitar um campo de atuação específica e sair da retórica das reuniões repetitivas e desgastantes.

Teve uma fantástica liberação de energias, em todas as direções, marcando de vez a existência do Fórum DCA e com a área considerada como importante.

Diretamente ligado ao Fórum DCA e suas entidades participativas os projetos e atividades seguintes, entre outras, foram deslançadas em favor da criança:

- criação do Centro de Defesa;
- criação da Coluna semanal do Fórum-DCA no jornal À Tribuna;
- elaboração do Plano emergencial de combate à violência, inclusive o extermínio;
- criação do curso de pós-graduação sobre o Estatuto;
- montagem dos Conselhos Municipais em cidades pólos, inclusive em Salvador;
- reestruturação da FAMEB, inclusive o fechamento do Centro de Recuperação e Triagem;
- organização de passeata e de seminários;
- elaboração de uma Análise de Situação”;
- montagem de um Sistema de Vigilância da Violência.

O Fórum dependia, para o seu sucesso, do dinamismo das instituições. A frente de cada uma das iniciativas, uma organização fazia ofício de locomotiva, garantindo em parte a execução e, às vezes, o financiamento do projeto.

As entidades tiveram tendência a privilegiar ações compatíveis com seu próprio mandato ou aspirações e, no esforço de implementar os projetos fazendo consensos no Fórum, a ficar ausentes das discussões dos plenários do Fórum, porém ativas e presentes em reuniões setoriais. Essas atividades não foram implementadas pelo Fórum, mas o foram no seu espírito, resgatando princípios de articulação, democracia e paritarismo. Estatuto, regimento interno, etc, foram esquecidos dando prioridade ao funcional, ao *executivismo*.

Essa fase caracterizou-se por uma renovação das lideranças no Fórum e pela conclusão das obras começadas no ciclo anterior que carregava as premissas de uma crise de crescimento. Novas instituições, programas e projetos começaram a impor a sua marca e seu modo de funcionamento. As

entidades, fortalecidas no ciclo anterior, entraram em reorganização interna. A nível externo, concentraram suas atenções nos novos mecanismos participatórios tal o Conselho Municipal de Salvador. Fase de maturação e, também, de esvaziamento provocado pela necessidade de fortalecimento interno, o Fórum continuou funcionando, mas de maneira menos anárquica, tentando digerir as mudanças e o novo mapa político-institucional da área.

A formalização do Conselho Municipal de Salvador e suas câmaras setoriais, bem como de Comissões estaduais setoriais e paritárias na área de Saúde e Violência, institucionalizaram o funcionamento paritário nos processos decisórios competindo diretamente com as próprias comissões do Fórum que ajudaram na sua criação. Essa mudança mostrou-se fatal para o modo organizativo do Fórum. As entidades, de fato, simplesmente deixaram morrer as comissões setoriais, transferindo os debates e energias em nível dos novos mecanismos participativos. O Fórum DCA voltou a ser um plenário mensal à procura de uma identidade. Esse período coincidiu com a crescente polarização, devido a proximidade das eleições municipais. A aliança entre as entidades mostrou vários sinais de fissuras.

O próprio paritarismo, adotado num momento de busca de mecanismos de articulação entre a sociedade civil e o governo, começou a ser questionado, para a formação de um Fórum mais unitário, unicamente composto de entidades da sociedade civil. O perigo de não poder mais exercer seu papel de controlador das ações do governo, participando conjuntamente em todas as instâncias, criou um verdadeiro sentimento de mal estar e uma queda notável no grau de confiança nas potencialidades do Fórum DCA.

Buscando profissionalizar suas ações e ocupar um espaço estadual, o Fórum DCA enfrentou mudanças profundas ainda para criar um espaço organizado não-governamental, dissociando-se da coabitação íntima com os diversos níveis de governo. A famosa coalizão do estatuto já era. Cada um buscou seu novo papel no contexto dessa vasta reorganização político-institucional.

3.2. OS CONSELHOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UM EXEMPLO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A criação de Conselhos de Direito, peça fundamental do Estatuto, necessita de um investimento humano, principalmente, e financeiro também, que não foi analisado antes de sua adoção. O sonho da democracia participativa levou as entidades a inserir um mecanismo muito ousado na medida que os Conselhos são:

- paritários e representativos/participativos;
- deliberativos e controladores;
- composta de entidades sociais e organismos públicos de todas as áreas setoriais que trabalham com crianças e adolescentes presentes em todos os municípios.

Esses conselhos constituíram mecanismos altamente políticos e sobretudo participativos. Porém, os debates pré-adoção do Estatuto não foram feitos no interior dos Estados e os poderes municipais foram poucos envolvidos. A lei e suas exigências foram recebidas pelas prefeituras como mais uma Lei, vindo de cima para baixo, impondo novas responsabilidades e mecanismos aos municípios, sem contrapartida financeira.

As entidades que participaram da elaboração do Estatuto eram essencialmente urbanas e da área social, sem capilaridade no interior, demanda dos próprios municípios, sem aliados nas áreas de Saúde e Educação. Ao contrário das outras leis, nenhum órgão poderoso do governo federal foi incumbido de implementar a lei e as entidades estaduais estavam percebendo essa descentralização como uma competição do nível municipal.

A ausência de órgão com capilaridade a frente da implementação dos Conselhos e o grande número de municípios influi sobre as estratégias adotadas pelo Fórum DCA no decorrer desses anos. Diferentes fases podem ser identificadas:

- Sensibilização pré-estatuto, visando a inserção dos conselhos nas leis orgânicas dos municípios;
- Mobilização nos municípios, visando a criação de grupos pré-conselhos: as comissões de mobilização para implantação dos Conselhos;
- Assessoria técnica aos municípios para a montagem dos Conselhos;
- Acompanhamento dos conselhos e treinamento/capacitação dos Conselheiros.

3.2.1. A estratégia de implantação dos Conselhos

Adotou-se uma estratégia de ações em cidades pólos, escolhidas por suas características geopolíticas e sócio-econômicas, dando-lhe o papel de locomotiva para os municípios ao redor. A implantação dos Conselhos em um grande número de municípios foi descartada, por questões de operacionalização, mas sobretudo em razão dos perigos de ver leis não discutidas, decretos não desejados e uma ampla cooptação de entidades fracas, submetidas aos prefeitos, conselhos biônicos. Essa estratégia foi oficializada no Plano Emergencial contra a Violência, inclusive o Extermínio contra a Criança e o Adolescente, identificando cidades pólos, como alvo das intervenções sobre implantação dos Conselhos.

O município de Salvador Teve um atendimento à parte dos outros municípios, a presença de lideranças do Fórum facilitando o processo. Foram formadas equipes compostas de representantes governamentais e não governamentais para fazer visitas aos municípios. Essa estratégia provocou lentidão e dificuldades operacionais que frearam de maneira constante os esforços de implementação dos Conselhos. Também, como ainda não havia uma massa crítica de pessoas formadas sobre o Estatuto, sempre as mesmas pessoas faziam as viagens.

Um levantamento feito mostrou que dos municípios pólos que já tinham instalado os seus conselhos nenhum desses conselhos estavam realmente funcionando.

Devido a incapacidade de formar uma equipe técnica permanente capaz de seguir um cronograma sistemático. Às entidades governamentais não se empolgaram de uma proposta descentralizadora e as ONGs não dispunham de recursos humanos suficientes.

Ressalta-se ainda:

- a ausência de uma massa crítica de profissionais capacitados no Estado capaz de prestar a assistência técnica;
- a ausência de entidades com capilaridade nas equipes de municipalização;
- as falhas de gerenciamento estratégico da proposta de municipalização;
- a desigualdade da capacidade operacional dos participantes institucionais na implantação da proposta.

Participaram desse trabalho as seguintes entidades:

- CBIA
- União dos Prefeitos
- O UNICEF
- Ministério Público
- A Fundação Faculdade de Direito
- O Fórum DCA

Desde o início o Ministério Público, apesar de verbalmente buscar a coordenação das ações, decidiu claramente que ia trabalhar de maneira isolada, a ponto que, quase nunca participou das reuniões. Apesar de ter capilaridade no interior, foi também incapaz de traduzir suas ações num plano de trabalho consistente.

De fato o trabalho foi feito por entidades de apoio que foram incapazes de convencer os parceiros certos da necessidade de um esforço em grande escala.

O processo caracterizou-se por saltos rápidos seguidos de prolongados períodos de letargia. Basicamente, correspondem as visitas das equipes de implantação. Sem acompanhamento entre cada fase, as entidades locais e os governos municipais esticavam as etapas legais e operacionais a serem seguidas.

As equipes técnicas não conseguiam plenamente mobilizar as entidades não governamentais locais e a proposta não foi suficientemente discutida e, em poucos municípios, foi assumida como meta prioritária. Na maioria dos casos, o prefeito e o legislativo lideraram o processo privilegiando frequentemente entidades ligadas a sua opção partidária ou indiretamente envolvida na questão da criança e do adolescente. Às grandes linhas desse processo resumem-se da seguinte maneira:

- Centralização excessiva da assessoria nas lideranças públicas dos municípios;
- Quase ausência de acompanhamento das Comissões Pré-Conselhos;
- Não aproveitamento do município como pólo para a região;
- Fraca participação de entidades estaduais e de universidades locais;
- Falta de formação dos técnicos e contrapartes.

A proximidade das eleições municipais complicou qualquer progresso qualitativo da implantação dos Conselhos.

3.2.2. O Conselho Municipal da capital, Salvador

O município de Salvador contou com uma situação sócio-política mais favorável. A presença física do Fórum e das lideranças das principais organizações fez da montagem de seu Conselho o alvo prioritário das entidades. A maior parte dos esforços do Fórum concentrou-se na sensibilização e mobilização da sociedade e dos políticos sobre essa necessidade. A abertura do poder municipal e a colaboração ativa de um grupo de vereadores favoreceram a relativa e rápida implantação do Conselho.

A eleição das entidades não governamentais, fiscalizada pelo ministério público e convocada pela Secretaria de Ação Social do município, seguiu as normas estabelecidas e o Conselho tomou posse em fevereiro de 1991. A eleição da Secretária de Ação Social como presidente do Conselho, demonstrou o pragmatismo das ONGs, em maioria no Conselho, no sentido de assegurar numa primeira fase, o apoio total do poder municipal.

O Conselho ficou em busca de seu próprio papel, de sua identidade em relação com o poder executivo. Não se percebe ainda claramente como órgão do executivo funcionando no quadro da democracia participativa. O espírito do Fórum DCA ainda eram onipresentes, as entidades colocando mais ênfase sobre o seu lado fiscalizador que na definição de políticas.

As tendências atuais permitem identificar certos perigos que terão que enfrentar o Conselho:

- se tornar unicamente um Conselho da Ação Social, esquecendo as outras áreas setoriais;
- ser identificado a gestão de um Prefeito ou de um partido;
- assumir o papel do Fórum, deixando de ser deliberativo;
- fazer acompanhamento de projetos, ao invés de elaborar políticas.

3.2.3. O Conselho Estadual da Bahia

Não existe ainda um Conselho Estadual no Estado da Bahia. O Fórum DCA não privilegiava, no momento, esse nível de atuação. Decidiu-se privilegiar a opção municipal a fim de não cair a política partidária devido a campanha eleitoral em curso e investir todos os esforços na montagem do Conselho municipal de Salvador, para poder dispor de um exemplo prático de funcionamento tanto para a esfera Estadual como para as cidades pólos. Além disso, o Fórum não queria arriscar ver nascer um Conselho Estadual *truncado* que automaticamente serviria de modelo aos municípios do interior, causando, após, estragos incorrigíveis.

Só após a montagem de vários Conselhos, análise das folhas e acertos, as entidades voltariam a reivindicar a criação do Conselho Estadual. As tendências centralizadoras do novo governo eram conhecidas e temia-se uma tentativa de fazer do Conselho um órgão consultivo da Secretaria da Ação Social.

Um dos artigos da Declaração de Compromisso dos Governadores no quadro do Pacto da Criança e do Adolescente, referente à urgência da criação dos Conselhos Estaduais precipitou os eventos. O Fórum, por enquanto, fica na expectativa, preferindo investir em outros mecanismos mais setoriais, como a Comissão Estadual de Combate a Violência Contra a Criança e o Adolescente. Essa Comissão, no futuro, transformar-se-á em Câmara Setorial de um Conselho Estadual de Direitos.

Concentrar as ações à nível de Salvador, permitiu aos outros municípios dispor de um referencial em relação aos temas mais polêmicos: deliberação, paritarismo, fundo, etc. e ofereceu vários instrumentos práticos podendo ser adaptados. Lei criando o Conselho Municipal, Lei criando os Conselhos Tutelares, Regimento interno, etc. O processo de reflexão sobre o Conselho Estadual avançou de baixo para cima.

3.2.4. Assembléia e Câmara: Ilusões e alianças potenciais

O poder legislativo precisa ser articulado na medida onde aprova as propostas de Lei e constituiu uma caixa de ressonância com potencial de colocar em evidência assuntos não considerados como prioritários pelo poder executivo, mídia e a sociedade. Porém, como Câmaras e Assembléia representam interesses sociais e partidários às vezes conflitantes precisa de humildade estratégica antes de tentar qualquer aproximação.

Como interessar o legislativo, chamar a sua atenção, sobre um assunto, sem enfraquecer a sua posição, colocando em risco uma proposta que necessita da maioria dos eleitos e como a adoção de uma Lei criando um Conselho de Direito. Quando se necessita de uma aproximação direta com o legislativo, significa também que o Executivo não se interessa pelo problema ou defende posições alheias. Daí a necessidade de não fazer do assunto uma questão de política partidária e já ter apoio de lideranças governamentais.

O Fórum DCA descobriu rapidamente esses limites, nas suas tentativas de ver adotados os projetos de Lei criando o Conselho Estadual e o Conselho Municipal de Salvador. Infelizmente, não se conseguiu interessar parlamentares de vários partidos na Assembléia. Uma deputada de esquerda, muito polêmica, quis se fazer porta voz das entidades e apresentou uma proposta de criação de Conselho. Seguindo a lógica da política partidária, o projeto era morto ao nascer. O Fórum decidiu enterrar, por enquanto, o assunto e esperar uma oportunidade mais favorável, unindo todos os partidos políticos numa mesma caminhada.

A Comissão de Direitos Humanos da Assembléia, através de Presidente, deputado da oposição, abriu as portas da Comissão para acolher denúncias sobre extermínio de crianças e adolescentes, fazendo eco aos trabalhos da CPI nacional sobre extermínio. As entidades da área querendo aproveitar essa oportunidade, compareceram na Comissão Especial convocada para receber representantes da CPI nacional. Sucesso em termos de propaganda, esse *mise en scene*, porém, contribuiu para colocar a oposição como porta voz da criança e do adolescente na Assembléia. Mais tarde, a Comissão arriscou de ser extinta, incluindo todas as suas iniciativas.

O trabalho com o Poder Legislativo Municipal de Salvador foi mais produtivo, contando com o apoio da Secretaria de Ação Social. O Fórum ficou a um passo de não conseguir, por culpa de não ter trabalhado com todos os partidos políticos. Vários vereadores, sem ligação com as entidades, recebendo essa proposta como sendo do Executivo, propuseram emendas, desfigurando as vezes, o conteúdo já negociado. À Comissão de Direitos Humanos acabou aceitando os argumentos de uma delegação do Fórum DCA e o projeto foi adotado.

Nos municípios do interior, a questão partidária é mais acirrada que na capital, daí a necessidade pelos membros do Fórum de tratar do assunto, com todas as autoridades. De acesso mais fácil que na capital, o Prefeito e o Presidente da Câmara estão sempre colocando a contribuição a equipe de técnicos, o que permitiu debater o assunto com os vereadores de todos os partidos. Geralmente, as Câmaras deram todo o apoio.

Os problemas surgiram posteriormente, na definição dos nomes das entidades que irão compor o Conselho Municipal, sua representatividade em termos de poder no Município. A tendência é de sempre incluir o juiz local e, pelo menos, um representante do legislativo, ignorando assim a divisão entre os poderes. Nesse sentido, os Conselhos não como organismo ligado ao Executivo.

4. O SABER E O PLANEJAMENTO COMO INSUMO DA AÇÃO

4.1. A ANÁLISE DE SITUAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: CONHECIMENTO É PODER

4.1.1. O contexto global

As entidades do Fórum DCA-BA encontraram-se numa situação pelo menos embaraçosa. O trabalho do Fórum começava a ser conhecido e várias entidades queriam desenvolver estratégias. Porém não existiam dados estatísticos na Bahia sobre essas faixas etárias. Essa situação não era sinal de desinteresse, mas demonstrava que a criança e o adolescente não eram considerados como segmentos da sociedade que precisavam de políticas especiais. A variável idade não era tomada em consideração. Quase toda a infra-estrutura de dados no Estado tinha parado em 1985.

Os dados mais extravagantes eram computados pela mídia, pelo governo e pelas próprias ONGs. Idéias preconceituosas eram difundidas sem nenhum questionamento. Essa ausência de dados

era aceita por motivos não necessariamente desprovidos de interesse. Permitia ao Governo argumentar que a situação era tão calamitosa e ampla que não tinha jeito de oferecer programas sem comprometer as finanças públicas e as ONGs de fazer denúncias, dando números inflacionados para demonstrar a incúria dos governos ou atrair a simpatia de doadores.

Essa situação impedia a adoção de políticas e programas, fortalecia cobranças injustificáveis, e colocava em perigo as próprias crianças na medida que reforçavam políticas ineficientes, de contenção ou até repressoras.

Em nível da violência, todas as atitudes e preconceitos justificavam-se. O adolescente marginal era considerado como uma das principais fontes de violência. Na área de educação, nem se sabia o número aproximado de alunos fora de sala de aula. E com o menino trabalhador, ninguém se importava. Sem falar evidentemente, dos números absurdos, sempre na faixa de seis dígitos, de meninos e meninas de rua, veiculados por toda a imprensa.

O Fórum, apesar de várias aberturas de meios de comunicação, teve que se dizer vencido, incapaz de aproveitar espaços ofertados gratuitamente e responder a perguntas básicas.

Essa ausência de dados impedia também as entidades levarem a cabo o seu projeto de influir na plataforma dos políticos, colocando no mapa político a questão da criança e do adolescente. Nesse contexto, o UNICEF propôs ao o Fórum DCA-BA de priorizar esse assunto eleito prioridade.

- Nenhuma entidade não governamental tinha a capacidade técnica ou operacional de levar para frente a pesquisa.
- O Governo do Estado estava em final de mandato e a totalidade do aparelho administrativo estava em depressão.
- Essa luta setorial não tinha conquistado os meios universitários. As universidades ficavam também constantemente em greve.
- O CBIA não tinha nos seus quadros o pessoal necessário para coordenar a pesquisa e para implementá-la.

Coube então ao UNICEF assumir a coordenação, apesar de não ser no seu mandato de fazer a pesquisa, nem de coordená-la, mas de apoiar uma instituição do Estado, permitindo, assim, o desenvolvimento de capacidade local, essencial para sua atualização.

A pesquisa devia apenas contemplar a área de educação. Porém na evidência da carência de todas as áreas e para poder sustentar definições de políticas da criança como ser integral decidiu-se incluir outras áreas incluindo a área chamada violência, determinada como prioritária por quase todas as entidades da área social ligadas ao Fórum DCA-BA.

O estudo foi dividido em sete partes temáticas, cada uma confiada a um consultor:

- A contextualização sócio-econômica;
- A representação demográfica;
- A família e rendimento;
- A saúde da criança;
- A educação de Crianças e Adolescentes;
- O trabalho Infanto-Juvenil;
- A violência contra a Criança e o Adolescente.

Tratava-se de sistematizar os dados existentes, nos Governos Federal, Estadual e Municipais, nas Universidades e Centros de Pesquisa. Os mais recentes dados do IBGE datavam de 1988 e não tinham quase nenhum dado desagregado a nível municipal.

Constatou-se a ausência total de dados sobre violência cometida contra a criança e adolescente. Porém, as organizações governamentais tinham estatísticas de atos violentos cometidos pelas crianças e adolescentes. O Juizado de Menores, no seu relatório anual, coletava e publicava sistematicamente esse tipo de dados.

A existência só desse tipo de dados era totalmente coerente com a filosofia sustentando o Código de Menores. Objeto de direito, a criança e o adolescente infrator ou carente, eram vistos como disfunção social, precisando de encarceração e de reeducação. Não existia coleta e tratamento de dados sobre desrespeitos de direitos.

Contrariamente à postura metodológica adotada para a elaboração dos outros capítulos da Análise de Situação, decidiu-se, então, proceder ao levantamento desses dados nos diferentes órgãos governamentais. Após garimpagem de dados, ficou claro que os únicos dados disponíveis sobre a questão da violência contra adolescentes e crianças eram registrados nos arquivos do Instituto Médico Legal Nina Rodrigues, de Salvador.

Foi necessário inovar em todos os sentidos, os únicos estudos sobre a violência no Brasil eram baseados em informações da grande imprensa nacional. Por questões operacionais, decidiu-se, em primeiro lugar, dar prioridade a morte violenta de crianças e adolescente.

A esse respeito elaborou-se um registro de informações, analisando em cada entidade os caminhos percorridos pelos corpos das vítimas, bem como todos os documentos administrativos referentes. Os resultados desse estudo, não publicado, permitiram aprimorar tanto a metodologia de coleta de dados, como finalizar a estratégia final da implementação do estudo. Definitivamente, o IML foi escolhido como única fonte oficial de dados.

Mais de seis meses de trabalho foram necessários para extrair os dados básicos necessários de 1989-90 para ter um retrato da violência, resultando em mortes violentas de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos completos. Foram considerados todos os tipos de mortes violentas e suas causas a fim de situar a questão dos homicídios dentro do panorama geral das mortes violentas. .

Ficou necessário sistematizar as categorias de maneira objetiva e proceder ao cruzamento de dados procedentes de várias fontes no próprio IML. Os documentos, preenchidos de maneira bastante aleatória, deixando uma margem de erro considerado pelos pesquisadores, particularmente para o ano de 1989, como alarmante, vagas ou as vezes inexistentes. O ano de 1990, ficou mais complicado. Não tinha pastas distintas para mortes naturais e mortes violentas.

Os últimos dados disponíveis sobre óbitos de crianças e adolescentes datam de 1985 e foram extraídos de tabelas do Ministério da Saúde. Diminuindo, paulatinamente, foram registrados, em 1985, 3.409 casos de óbitos na faixa etária compreendida entre 0 e 19 anos, em Salvador, seja 23% de todas os óbitos. Às mortes por causas externas contavam por 8,4% desses casos.

As faixas etárias entre 15 a 19 anos e entre 1 a 4 anos, agrupadas, contavam por mais de 60% dos casos de óbitos por causas externas. Envenenamento acidental, acidentes provenientes de procedimentos médicos, e outros acidentes de efeitos adversos por causa de drogas, medicamentos, substâncias biológicas e terapêuticas adotadas foram as causas de perto de 45% dos casos. Afogamentos,

acidentes de veículo e aspiração de alimentos ou objetos são as outras causas em ordem de importância decrescente. Os homicídios, em sexto lugar, eram responsáveis por 4% dos casos registrados.

Segundo o levantamento referente aos anos 1989 e 1990, feito no Instituto Médico Legal Nina Rodrigues, que cobre a região metropolitana de Salvador, as mortes violentas de crianças e adolescentes situam-se na faixa de 400 casos anualmente. Acidentes de veículos, homicídios e afogamento representam mais de 65% dos casos.

Os acidentes de veículo nos dois anos estudados aparecem como a principal causa do falecimento dessas crianças e adolescentes, seguido, em alternância dos afogamentos e dos homicídios. Apesar de uma diminuição do número total de mortes violentas entre 1989 e 1990, registra-se um aumento sensível dos casos de homicídios, passando de 69 para 98.

As crianças e adolescentes de sexo masculino são as principais vítimas, (67%), e a faixa etária dos 15 a 17 anos é a mais exposta, chegando a representar, em 1990, 35% dos casos. Perto de 90% das vítimas são de cor preta ou parda e, excluindo os casos sem registro de escolaridade, quase todos não chegaram a iniciar o segundo grau.

Os homicídios cometidos na região metropolitana de Salvador foram, na sua grande maioria, o resultado do uso de armas de fogo com 67% dos casos em 1990, seguido pelas armas brancas com 13%. Em 16% dos casos, simplesmente, nos registros do IML, não constavam informações suficientes para atribuir a morte a um objeto específico. Nos dois anos de referência, 84% dos casos eram de sexo masculino, perto de 70% das vítimas tinham entre 15 e 17 anos e na imensa maioria, de cor preta ou parda. Registram-se apenas 3 e 7 casos respectivamente de homicídios de crianças ou adolescentes de cor -branca.

O número de homicídios, por exemplo, em 1989, pode ser subestimado por causa de um inchamento de uma categoria de mortes violentas por causa indeterminada. Nessa categoria aparecem 15 casos que, segundo indícios das guias e laudos, poderiam ser considerados como homicídios, e outros cinco casos de crianças ou adolescentes cujos corpos foram encontrados em estado de putrefação.

Um vídeo foi produzido por uma empresa de propaganda da Bahia. O vídeo coloca em evidência os aspectos mais importantes do estudo, além de divulgar realizações estratégicas das entidades da área e convidar a tomarem conhecimento do Estudo.

Oito “clips” de televisão foram produzidos a partir do vídeo pelas redes de televisões da Bahia. Paralelamente, onze “spots” de rádio, especificamente sobre a violência, foram produzidos, usando roteiro e dados da Análise de Situação, os custos dessa segunda fase reduziram-se a quase zero. Foi possível capitalizar no já produzido e contar com a abertura dos meios de comunicação, colocando praticamente seu espaço à disposição.

A equipe organizadora do evento aproveitou a vinda de um dos embaixadores artísticos do UNICEF no Brasil, Roger Moore, para convidá-lo para uma série de eventos, uns especificamente montados para recebê-lo e outros aonde ele ia se encaixar no contexto do lançamento da Análise de Situação. O UNICEF, em consulta com o Fórum DCA-BA, como alto da cerimônia, atribuiu a doze personalidades da sociedade política e civil atuando na Bahia, um prêmio de reconhecimento por seu trabalho na implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em nível técnico, o capítulo sobre a violência serviu para deslanchar a montagem de um Sistema de Vigilância da Violência e de outras pesquisas sobre aspectos específicos: os instrumentos

jurídicos a disposição para fazer respeitar os direitos da Criança e impunidade no tocante a crimes contra as mesmas.

4.1. O SISTEMA DE VIGILÂNCIA DA VIOLÊNCIA: OS FUNDAMENTOS DE UMA AÇÃO PLANEJADA.

Programas, projetos, até políticas são elaboradas para combater a violência. Várias definições e conceitualizações já foram propostas. Na época qualquer definição que seja deviam ser acolhida apenas como hipóteses de trabalho e não se queria repetir a desastrosa caminhada do conceito de meninos de rua, termo que se aplicava quase a qualquer criança de origem modesta, que se encontra na rua por motivos diversos.

A própria noção de extermínio e de sua importância é, antes de tudo, uma escolha política e ideológica, revela-se uma bandeira utilizada por grupos e organizações para sacudir a apatia dos poderes públicos e da sociedade em geral. Não se trata aqui de julgar tal escolha, mas de situá-la.

O que se sabe sobre a violência contra a criança e o adolescente que resulta em morte? Não existem estudos sobre mortalidade violenta. Apenas dados não sistematizados recolhidos pelo Ministério da Saúde. Toda a atenção concentrava-se nas crianças menores de cinco anos e de um ano, respondendo assim às necessidades decorrentes de esquemas e prioridades do sistema de saúde pública.

Esquemas de vigilância epidemiológica e, mais recentemente, de vigilância nutricional foram desenvolvidos. Nada sobre a violência cometida contra a criança e o adolescente. Não era uma prioridade, nem motivo de inquietação, apenas um assunto discutido por pessoas dispersas ou grupos sem força política ou social.

A sociedade civil estruturou-se setorialmente, e dotou-se de uma capacidade de intervenção na área social e política, utilizando os novos mecanismos participativos previstos na Constituição Brasileira e no Estatuto. As denúncias feitas por entidades internacionais encontraram um terreno bastante fértil no Brasil, e na cena internacional, num momento em que o fim do conflito leste-oeste deixou um vazio preenchido por questões ligadas ao respeito dos direitos humanos, e as reivindicações étnicas, raciais, nacionalistas e religiosas.

A partir do momento em que a questão da violência, dos assassinatos e do extermínio, tornou-se uma questão nacional, os grupos reconheceram que não tinham ainda mecanismos de combate e de catalogação de dados, inviabilizando assim políticas públicas e iniciativas de grupos organizados da sociedade civil. Resolviam-se casos isolados sempre ao alcance das autoridades, mas nenhuma política preventiva ou coercitiva podia ser elaborada. O fim da impunidade estava fora do alcance das autoridades.

A idéia de criar um sistema de vigilância da violência nasceu nesse contexto de confusão criativa, de “achismo” generalizado e de necessidades políticas e técnicas.

O conceito de vigilância não é próprio das áreas da criminologia ou das ciências sociais. Pertence à área da Saúde com necessidades e limites próprios. Essa situação provocou inúmeras dificuldades metodológicas, conceituais e também operacionais.

O Sistema de Vigilância da Violência é uma peça da estratégia global de implementação do Estatuto, de uma política pública de atendimento aos direitos das crianças e adolescentes, encaixando-se no contexto da proteção integral, a ser oferecida e garantida com absoluta prioridade.

Do Estatuto decorrem os sistemas de Promoção e de Defesa de Direito. O primeiro refere-se às políticas sociais básicas, programas estruturais, supletivos e de proteção especial e o segundo às políticas de garantias, programas de acompanhamento e vigilância das violações dos direitos, de análise e de intervenção direta. O SVV é um insumo às políticas de garantias de Direito.

Mesmo situando, teoricamente, o SVV no contexto da implantação do Estatuto, o conceito de violência pode designar qualquer situação ou ato que possa prejudicar direta ou indiretamente os direitos da criança e do adolescente. Objetivamente, tudo pode ser considerado como violência quando prejudica a criança, mas visto desse modo o conceito não é operacional.

Restringiu-se então o conceito de violência a seu sentido mais tradicional, violência física e, no máximo, psíquica, cometida por um terceiro. Não foi incluída a violência resultante da não observância e da não implantação dos direitos sociais e coletivos. O acompanhamento dessas violações pressupõe outras metodologias e conceitos inaplicáveis no quadro do SVV. Fazia parte do sistema global de monitoração que os governos e a sociedade civil, no quadro dos novos instrumentos participativos (Conselhos Estadual e Municipais), devem implantar para garantir o respeito dos direitos.

O sistema de vigilância da violência responde a uma necessidade objetiva de conhecimento da situação. Não substitui, de maneira alguma, esquemas de acompanhamento de inquéritos policiais ou judiciais. Sua ação não visa combater a violência, mas subsidiar a elaboração de políticas e programas de prevenção e de redução da violência.

O Sistema pesquisa mortes violentas de crianças e adolescente de 0 a 17 anos, na Bahia. Consideradas como as formas mais extremas da crueldade privilegiam-se as mortes violentas, também entendidas como mortes por causas externas, mortes por homicídio, qualquer que seja a causa, acidente de trânsito e outros acidentes que tenham levado à morte.

Por enquanto, por motivos de operacionalização, o Sistema restringe seu campo de atuação à Região Metropolitana de Salvador, baseando suas investigações em dados do Instituto Médico Legal Nina Rodrigues e em jornais da Bahia.

Na primeira fase, a equipe técnica, por motivos de precisar testar a proposta metodológica e de dificuldade de coordenação entre as entidades, está inteiramente encarregada de coletar e sistematizar os dados. Numa fase ulterior, a equipe técnica será apenas a cabeça do sistema: cada entidade, com técnicos devidamente treinados assumirão essas tarefas e encaminharão os resultados que serão analisados e incorporados no quadro do SVV.

O SVV permite traçar o perfil do caso, da vítima e do agente causador, bem como o acompanhamento dos casos. Isto fornece condições para a mensuração do fenômeno, regionalmente e por bairros, e os dados para análises qualitativas e quantitativas, subsídios essenciais à elaboração de políticas e programas adequados.

Concebido como um projeto-piloto, o gerenciamento do SVV não tinha modelo. O contexto jurídico legal do Estatuto da Criança e do Adolescente fornecia umas pistas, bem como os documentos produzidos pela Comissão Nacional de Combate à Violência.

Inicialmente três entidades assumiram o gerenciamento do SVV: o Fundo das Nações Unidas para a Infância e a Fundação Faculdade de Direito da Bahia e o Centro Brasileiro para a Infância e adolescência. Essa fase caracterizou-se por um intenso trabalho técnico para desenvolver as bases conceituais e metodológicas do funcionamento do SVV.

Gradativamente, a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos integrou-se, bem como o Departamento de Medicina Preventiva da Universidade Federal da Bahia. Mas foi só nos debates e nas negociações do Plano Emergencial que o contexto gerencial definitivo ficou claramente definido.

4.3. A Comissão Estadual de Vigilância e Combate a Violência

As entidades envolvidas na elaboração do Plano Emergencial adotaram o SVV como um dos programas prioritários a serem implantados. O SVV tinha, porém, que se integrar dentro de uma estratégia geral e ser gerenciado por uma Comissão Estadual de Combate e de Vigilância da Violência contra a Criança e o Adolescente. Essa Comissão, criada por decreto, tem as seguintes características:

- É composta, de forma paritária, de representantes do Governo e da sociedade civil, esses últimos indicados por consulta ao Fórum DCA-BA;
- Coordena politicamente o Sistema de Vigilância da Violência;
- Articula o trabalho das entidades envolvidas, propõe políticas e programas, e estimula o desenvolvimento de pesquisas setoriais.

O Protocolo de Intenções assinado pelo Ministério de Ação Social - Governo da Bahia - Município de Salvador - Fórum DCA-BA não só determina as responsabilidades gerais de cada assinante, mas prevê, também, a participação da FFD e do UNICEF como entidades assessoras da implementação de ações previstas no Plano Emergencial. Nesse contexto, seguindo a assinatura do Protocolo, as entidades envolvidas reuniram-se, periodicamente, a fim de definir na prática a montagem da Comissão e o processo de institucionalização do SVV.

A montagem da Comissão tornou-se particularmente delicada, especialmente num contexto de denúncias políticas por entidades internacionais de pressão popular, através de passeatas e de ações do CEDECA e no meio do desmantelamento de um grupo de extermínio em Salvador.

Uma das primeiras recomendações da Comissão Nacional de Combate Contra a Violência foi a de propor a criação de Comissões Estaduais similares. Dirigentes do Fórum DCA-BA pediram que não fosse essa uma iniciativa de cima para baixo e que se confiasse na capacidade do Fórum DCA-BA para a montagem dessa Comissão.

Seguindo a análise feita, o Governo da Bahia e os grupos da sociedade civil não estavam prontos para assumir seriamente esta proposta. Precisava-se antes consolidar o CEDECA, montar a proposta técnica do SVV e fazer da questão da violência uma prioridade dos ESCs e do próprio Governo.

Apesar de certas confusões iniciais sobre o papel da própria Comissão, chegou a haver consenso sobre as linhas gerais delineadas no Plano Emergencial. A Secretaria de Justiça e Direitos Humanos liderou, a nível governamental, a implementação da Comissão, após o Governador ter aceitado a idéia da montagem da Comissão.

De um lado o Governo identificou seis entidades governamentais para fazer parte da Comissão e pediu ao Fórum DCA-BA a identificação das seis ONGs:

Entidades Governamentais:
Secretaria de Justiça
Secretaria de Segurança
Secretaria de Educação

Entidades da Sociedade Civil
Ordem dos Advogados
Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
Projeto AXÉ

Secretaria de Ação Social
Juizado da Infância
Ministério Público

Federação das Associações de Bairros de Salvador
Sociedade Baiana de Pediatria
Pastoral do Menor - CNBB

No decorrer das discussões, a institucionalização do SVV na Secretaria de Justiça ficou com o principal problema a ser contornado. A desconfiança das ESCs, e as vezes das próprias entidades governamentais, de ver uma Secretaria do Governo assumir o tratamento de dados sobre a Violência, gerou inumeráveis discussões já que dados de governo são associados a propaganda.

A solução encontrada não ficou necessariamente a melhor, mas, é a única que gerou consenso entre todas as entidades.

O SVV faria parte institucionalmente da Secretaria de Justiça e seria coordenado por um técnico do Governo.

As pesquisas setoriais, mais do domínio científico e universitário, sobre aspectos específicos e decorrentes do SVV e das necessidades da Comissão seriam lideradas pelo Departamento de Medicina Preventiva e pelo CEDECA, mediante prestação de serviços.

A Fundação Faculdade de Direito e o Núcleo de pesquisa sobre a Violência da USP continuariam a fornecer toda a assessoria necessária à implementação e reforço da proposta. O UNICEF e o CBIA apoiariam técnica e financeiramente a proposta e a Secretaria procuraria o reforço da equipe técnica.

4.2. A FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS: O EXEMPLO DA FUNDAÇÃO FACULDADE DE DIREITO DA BAHIA

Um dos principais vícios do Estatuto da Criança e do Adolescente é, paradoxalmente, também, uma qualidade. E, curiosamente, não é parte de seu conteúdo, mas pertence ao processo de sua elaboração e a dinâmica de consulta anterior a sua promulgação. Iniciativa de movimentos populares e de agentes institucionais, apoiados pelo Ministério Público de São Paulo, os juristas, juizes e professores ficaram por fora. Os grupos mais técnicos, que teoricamente deveriam encarregar-se de sua operacionalização, de seu estudo e ensinamento, foram colocados na frente de um produto acabado, adotado, pronto a ser implementado, rompendo, assim, com a tradição dos juristas serem os elaboradores do anteprojeto de lei.

Com relação às Universidades, o ataque foi frontal. Ficava derrubado o instrumento de justiça menoril, na sua letra, no seu espírito e na sua jurisprudência. Essa mudança de paradigma foi muito má acolhida, globalmente, pelos professores, formados pela escola tradicional, que se fecharam as mudanças ou simplesmente ignoraram a mudança.

Além desses aspetos, o sucesso do Estatuto pressupunha um envolvimento ativo das entidades não governamentais e, conseqüentemente, um conhecimento profundo do conteúdo do Estatuto e dos mecanismos inseridos. Porém, nenhuma entidade envolvida tinha capacidade técnica e fundamentos teóricos.

Assistiu-se após a promulgação do Estatuto, a um corre-corre, a procura de especialista. Só se falava de capacitação, de mobilização com objetivos de encontrar um esquema de reordenamento institucional das FEBEMs, do CBIA, e de promover a criação de Conselhos Municipais de direito. À nível nacional, um grupo assumiu essa tarefa, participando de todas as conferências, seminários, cursinhos etc.. O resultado bastante positivo, no início, assegurou um nível de linguagem comum e uma mobilização das entidades da sociedade civil. Os limites, porém, não tardaram a serem atingidos.

Os supertécnicos sobrecarregados aceitavam cada vez menos irem aos Estados distantes ou em cidades pequenas. O nível de necessidades, em termos de compreensão, acentuou-se, até esses super técnicos não responderem mais a demanda. A época da grande mobilização, das palestras para centenas de pessoas, foi seguida de uma fase mais interna, de arrumação e de montagem da estrutura geral dos mecanismos do Estatuto.

Cada vez mais se precisava de um conhecimento ampliado, seguro e sereno. E as entidades, tinham apenas um conhecimento superficial, incapazes de traduzir em termos concretos os artigos e o espírito do Estatuto. Passado o choque inicial, a resistência de certos corpos corporativistas começaram a frear certas iniciativas.

Na Bahia, a escolha de privilegiar cidades pólos, ao invés de ter como meta a instalação de inúmeros conselhos municipais, freou a dispersão de energia.

Hoje, percebe-se que a iniciativa de montar um curso de pós-graduação sobre o Estatuto é óbvia e necessária. É mais justo com a realidade histórica dos acontecimentos na Bahia, e no Brasil, de afirmar que não era óbvia e também desejada.

Não é por acaso que esse meio acadêmico não era uma universidade, mas uma fundação de Direito mas dispoendo de uma autonomia funcional, por ser uma cooperativa de professores, elaborando seus programas em função de seus recursos internos, em função da demanda, de uma clientela específica e interessada.

A Fundação Faculdade de Direito, através do seu Núcleo de Direito Insurgente-NUDIN, tentou interessar seus alunos de pós-graduação sobre o Estatuto, oferecendo um curso de 300 horas. Inscreveram-se no curso pessoas ocupando um cargo de direção.

Essa identificação era fundamental para a própria construção da prática do Estatuto e a natureza e a organização do curso. Basicamente, as pessoas escolhidas o foram em função de três objetivos:

- A mudança das instituições em nível das políticas especiais;
- A montagem dos Conselhos municipais e tutelares;
- A redução da violência contra a criança e o adolescente.

Esses três objetivos eram elementos de uma política da garantia de direitos. A clientela do curso, então, foi escolhida em função da cadeia operacional de defesa de direitos, incluindo o Juizado de Menores, Defensoria Pública, Secretaria de Segurança, Secretaria de Justiça, Ministério Público, Centro de Defesa, etc.

A seleção dos candidatos a bolsista respondeu, para a segunda turma, ao reforço das equipes setoriais na área mais específica da violência e de promoção de direitos. Profissionais do Centro de Defesa, do Fórum DCA, do Sistema de Vigilância contra a Violência/Secretaria da Justiça e da ACADEPOL/Secretaria de Segurança, juntaram-se ao curso.

Acredita-se que essa área, em decorrência do curso, aprofundará o seu trabalho e que os integrantes terão um papel determinante nos mecanismos de tais Conselhos e Comissões setoriais para chegar a elaboração de políticas públicas de defesa de direitos.

Cada aluno teve que preparar uma tese ligada à operacionalização do Estatuto na sua área ou numa área escolhida estrategicamente, os planos de reforma institucional e aprofundamento dos programas das entidades, saíram em grande parte desse trabalho e das discussões no curso.

Apesar de ter conseguido apenas um terço de inscritos diplomados no final do curso. Porém a seriedade destes e o lugar estratégico que ocupam na área de políticas especiais garante um impacto considerável nas políticas de garantia de direito e na prática das organizações.

Os resultados podem ser assim resumidos:

- Criou-se uma linguagem e um entendimento comum do funcionamento e da potencialidade do Estatuto;
- Desenvolveu-se uma massa crítica de profissionais capazes de promover o Estatuto e dar assessoria técnica;
- Promoveu-se uma rede de contatos pessoais entre dirigentes de uma mesma área setorial, facilitando encaminhamentos, particularmente em nível dos sistemas de Justiça e de Segurança;
- Provocou mudanças profundas em certas instituições e emergência de novas propostas;
- Ofereceu um modelo de formação de profissionais adaptado as suas necessidades de conteúdo e de organização.

A formação limitou-se a uma área de trabalho específico, deixando de lado não só os programas de atendimento da área social, mas também os setores de Educação e Saúde. O fato do NUDIN ser um núcleo jurídico, não multidisciplinar, não permitiu desenvolver uma proposta de formação mais abrangente podendo oferecer os instrumentos conceituais necessários à implantação do Estatuto nas suas múltiplas faces. Às outras disciplinas universitárias foram ausentes por falta de adequação entre o currículo do curso e as expectativas dos profissionais dessas áreas.

A estruturação do curso, facilitando o acesso de pessoas no mercado de trabalho, dividido em cinco fases no decorrer do ano, com aulas de cinco a sete, impediu qualquer participação de técnicos do interior. Essa proposta é, nesse sentido, estritamente metropolitana. A fundação não tendo capilaridade no interior, vê-se então, limitada na sua atuação a não ser em convênio com outras universidades e outras áreas de conhecimento.

4.5. O PLANO ARTICULADO DE PREVENÇÃO E DE REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA. - INCLUSIVE O EXTERMÍNIO CONTRA CRIANÇA E O ADOLESCENTE NO ESTADO DA BAHIA: UMA EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO.

Desde a criação do Fórum, as entidades e lideranças tinham plena consciência da articulação das ações e da ausência de planejamento, tanto por parte do Governo Estadual quer das ONGs. Várias vezes o assunto foi discutido, mas essa prática ficava alheia à cultura organizacional das entidades e o cotidiano estava requerendo tanta atenção que nunca paravam para elaborar uma proposta global. Os governos mantiveram sempre negociações separadas com as entidades, dando um controle quase total sobre as ações desenvolvidas.

O Plano Emergencial nasceu então muito mais de um oportunismo político das entidades reagrupados no Fórum que de uma clareza analítica sobre o que devia ser feito. O pano de fundo desse processo foi muito ligado a uma reação espontânea do Presidente da República, sobre as múltiplas denúncias feitas pelo Fórum DCA Nacional e Anistia Internacional sobre o extermínio de crianças que de uma posição planejada e coerente.

A dois meses da posse dos governadores eleitos na eleição do 15 de novembro, o governo federal solicitou dos Estados onde havia altos índices de violência, através das representações estaduais do CBIA, a apresentação de um plano emergencial de combate a violência. A Bahia foi incluída no grupo composto pelos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco e Amazonas.

Nos outros Estados, a representação do CBIA encaminhou o pedido aos governadores e acompanhou a montagem da proposta. Na Bahia, o CBIA expôs a situação ao Fórum DCA-BA que topou gerenciar conjuntamente o processo de elaboração da proposta. De seu lado, o governo Estadual totalmente desmobilizado pela perda da eleição juntou-se sob o impulso de certas lideranças atípicas governamentais participando do Fórum como resultado de uma decisão política.

O Plano Emergencial era uma iniciativa certa, mas num momento errado, numa conjuntura política desastrosa. Os governos estaduais, legalmente habilitados a formular políticas, eram ilegítimos para a montagem de um Plano a ser implementado após a posse do novo governador. Mas não tinha politicamente jeito de recusar: O Executivo do Fórum e o CBIA elaboraram então uma estratégia participativa para elaborar o Plano.

Grupos de trabalho foram encarregados de levar propostas a uma Comissão de sistematização que apresentaria os resultados ao Fórum.

Os objetivos na apresentação de um Plano Emergencial não eram claros e sofreram várias interpretações dificultando a articulação das propostas. A falta de financiamento dos projetos de atendimento e das políticas básicas foi pretexto para acolher quase todas as propostas encaminhadas pelos membros das Comissões, em maioria, muitas indiretamente ligadas a uma ação emergencial de redução da violência.

Prevaleceu uma interpretação limitando o apoio a atividades estratégicas, pontuais, de redução da violência contra crianças e adolescentes em situação de risco como: abandonados, meninos e meninas de rua, infratores, vítimas de violência física, além de excepcionais. O apoio devia reforçar programas de proteção especial, inclusive as organizações incumbidas de zelar pela defesa dos direitos das crianças: Juizado da Infância, Ministério Público, Secretaria de Justiça, etc.

O fruto final foi o resultado do possível e não do desejável:

- O Plano apresentava características de uma coleção de projetos e não um Plano articulado como tal;
- Projetos de fôlego estavam colocados no mesmo pé que projetos limitados; Políticas básicas eram tocadas no Plano Emergencial;
- Vários projetos eram vagamente relacionados à meta de redução da violência;
- O Plano carecia de legitimidade política, mesmo que contatos informais tivessem sido feitos com a equipe de transição do Governador eleito.

Foi antes de tudo uma ação coletiva que constituiu um passo fundamental da caminhada do Fórum. Entretanto, o novo governo assumiu e o Secretário de Planejamento passou a ser o representante formal do Governador. Todas as negociações foram feitas com a participação do novo governo. A terceira versão não se diferenciava muito da primeira, bem que melhor apresentada e organizada. Ficou assim claramente definido o programa do governo nessa área.

Em setembro de 1991, representantes do Ministério da Ação Social, do Governo do Estado, da Prefeitura de Salvador e do Fórum de Defesa assinaram um protocolo de intenções. O número de

projetos a serem financiados através de repasse do CBIA caiu para sete, preservando os mais relevantes. Os recursos foram repassados quase 11 meses após o deslanche dos trabalhos do Plano Emergencial.

Observa-se nessa caminhada que:

- A proposta inicialmente elaborada serviu realmente de elo de discussão na seleção final dos projetos;
- O Plano sobreviveu à mudança do governo Estadual e construiu a base programática de suas ações;
- Apesar das dificuldades políticas, três níveis de governo, liderados por partidos diferentes, conseguiram atingir um consenso mínimo;
- Pela primeira vez, os governos e a sociedade civil organizada conseguiram unir esforços e definir papéis específicos para cada ator.

Só na fase seguinte, a de implementação, é que dificuldades e carências crônicas começaram a manifestar-se, colocando em perigo o Plano e a própria credibilidade de várias instituições, e conseqüentemente do próprio Fórum DCA-BA.

Apesar de estar previsto no Plano, a criação de uma Comissão Mista, governamental e não governamental, visando a operacionalização do Estatuto e de fiscalizar a implantação dos programas do Plano, nunca se tornou uma realidade. Faltou o instrumento de acompanhamento e de planejamento.

Também não foram aproveitados os meses de maio a dezembro, para elaboração dos projetos a um nível detalhado. Quando os recursos chegaram, não puderam ser aplicados imediatamente para a execução dos projetos. A dinâmica de aprovação dos recursos pelo Estado impediu uma certa agilidade. Com uma inflação de 25% ao mês e uma proibição de aplicar os recursos no mercado financeiro, os fundos repassados desapareceram.

O CBIA e o Fórum mobilizaram-se para acompanhar os desembolsos das entidades e iniciar um processo de avaliação da implementação do Plano.

Uma vez que essa situação instalou-se, o CBIA e o Fórum resolveram dar um aperto real nas entidades. Porém a falta de uma metodologia de avaliação e o pouco hábito das entidades de participarem de avaliação impediu uma reorientação rápida das ações e do processo em geral.

O Plano permitiu reforçar de maneira significativa a infraestrutura de defesa dos direitos e de atendimento aos adolescentes em situação de risco. A Prefeitura adquiriu uma casa lar, com capacidade para 25 meninas e o Axé conseguiu fazer a reforma de um outro prédio, cedido em comodato pela Igreja por 25 anos, podendo acolher uma média de 50 meninos. A Pastoral reforçou a sua capacidade de atendimento à crianças abandonadas e a APAE fez a aquisição de uma fazenda para acolher crianças excepcionais abandonadas.

Por outro lado, receberam apoio a Secretaria de Justiça para operacionalizar o Sistema de Vigilância da Violência, estudos setoriais sobre a violência, atendimento jurídico nos Centros Sociais; a Secretaria de Trabalho e Ação Social, para montagem de um centro integrado, etc..

O Plano deu legitimidade a reivindicações que, sem ser financiadas pelos recursos destinados ao Plano, foram contemplados por outras fontes de financiamentos ou incorporados na programação das Secretarias de área social ou das entidades não governamentais. A Secretaria de Segurança montou

com recursos próprios a delegacia especializada de combate à crimes contra crianças e adolescentes e a Academia de Polícia introduziu o estudo do Estatuto nos cursos de formação e aperfeiçoamento. O Plano serviu como base de referência na montagem da Comissão Estadual de Combate à Violência contra Crianças e Adolescentes, nos esforços de implantação dos Conselhos municipais e nas reivindicações do Fórum DCA para a criação de um Conselho Estadual da Criança e do Adolescente paritário, representativo e deliberativo.

O Plano foi estruturado segundo três programas cobrindo o conjunto das intervenções governamentais e da sociedade civil.

1. O Reordenamento legal

- Revisão das legislações Estaduais e Municipais.

2. O Reordenamento legal e reformulação das políticas

- Implantação de uma Comissão Estadual paritária para operacionalização do Estatuto;
- Implantação dos Conselhos da Criança e do Adolescente em municípios pólos do Estado;
- Implantação de uma Comissão Estadual de Vigilância e Combate a Violência, encarregada de gerenciar um Sistema de Vigilância da Violência, pesquisas setoriais e coordenar as ações e programas nessa área;
- Comunicação, informação e mobilização em defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- Assessoramento jurídico à comunidade.

3. Melhoria do atendimento

a) Ações especiais

- Montagem de Centros integrados operacionais;
- Criação de Centros Educacionais para adolescentes autores de atos infracionais;
- Criação de Abrigos e Centros Pré-profissionalizantes para adolescentes autores de atos infracionais;
- Criação de abrigos para excepcionais, em estado de abandono;
- Criação de um centro para tóxico-dependentes.

b) Ações compensatórias

- Expansão e implementação de casas lares para atendimento de crianças e adolescentes em estado de abandono e vítimas de violência;
- Criação de abrigos para meninos (nas) de rua;

- Montagem de programas de formação e capacitação de educadores de rua para meninos/as de rua;
- Criação de núcleos profissionalizantes para meninos de rua;
- Implantação de um programa de convivência de meninos de rua com policiais, em quartéis da capital;
- Criação de um programa voltado para a integração de ações produtivas e educativas no quadro da proteção do meio de proteção ambiental.

5. OS VEÍCULOS DA INDIGNAÇÃO

5.1 O CICLO SEGURANÇA/JUIZADO

Apesar de vários contatos e projetos, a aproximação do aparelho de segurança com as entidades cuidando de crianças e adolescentes nunca foi bem sucedida. Propostas foram feitas pelo Fórum DCA, palestras e discussões com dirigentes da Polícia Militar. Foram organizados cursos para delegados da Polícia Civil, mas sempre tinha a impressão de não haver impacto, de não conseguir deslanchar uma ação contínua, de estar sentado num barril de pólvora. A violência policial estando no banco dos acusados, o aparelho inteiro se encontrava na mira dos críticos, situação que sempre acabava em relações tensas, defensivas. A cada nova oportunidade, representantes do aparelho de Segurança participavam mas a desconfiança mútua arruinava qualquer abertura. O Fórum DCA não conseguiu fazer alianças com essa área.

A abertura tão procurada não vem do Fórum DCA, nem da hierarquia do aparelho de Segurança, mas de pessoas atípicas de terceiro escalão, todas mulheres, pertencentes à Divisão de Menores da Secretaria de Segurança que impuseram suas idéias, passo a passo, à força de vontade. Essas pessoas, em contato com certas entidades do Fórum DCA e profissionais do curso sobre o Estatuto, deslançaram duas propostas muito audaciosas:

- a criação de uma delegacia especializada de combate a crimes contra crianças e adolescentes;
- a inclusão do Estatuto no currículo da Academia de Polícia Civil da Bahia (ACADEPOL).

Essas duas propostas, hoje em funcionamento, não foram então resultado das reivindicações ou críticas, mas bem de uma resposta de um segmento da corporação à mudança de paradigma e a busca do respeito dos direitos humanos. Uma vez instituídas, as entidades do Fórum DCA encontraram aliados naturais e buscaram sua consolidação política e técnica.

Esses acontecimentos revelaram novas perspectivas para os observadores, notadamente as dificuldades dos corpos policiais aceitarem treinamento e aperfeiçoamento por pessoas que não fazem parte da corporação e a abertura da Secretaria de Segurança em liderar o combate a um tipo de crime até então ignorado. Essa situação, evidentemente, não significa que a atitude global do sistema de segurança mudou. A violência policial continua e a tentação de limpar as ruas dos pivetes e marginais é ainda constante. Porém desenvolveu-se um freio dentro do próprio sistema.

A fiscalização externa também se reforçou. O Centro de Defesa da Criança visita sistematicamente as delegacias e procura revelar os indevidos estrangulamentos dos processos e o Ministério Público processa os policiais e cidadãos comuns acusados de crimes. Certas entidades não governamentais também formaram seu pessoal na perspectiva de defender os direitos de sua clientela em relação ao sistema de segurança. Por enquanto é cedo demais para afirmar que essas ações diminuíram a violência, afirmação que não se confirmou pelo último relatório do Sistema de Vigilância da Violência. Mas, segundo os observadores, raramente, hoje, na região metropolitana de Salvador, crianças e adolescentes ficam em delegacias sem ser logo encaminhados à Delegacia de Menores. Os delegados querem rapidamente desfazer-se de uma clientela que consideram demais críticas e visadas por várias entidades, inclusive de sua própria corporação.

A criança e o adolescente não estão ainda percebidos pelos corpos policiais como cidadãos, mas, hoje, existem mecanismos susceptíveis de controlar a situação dentro de certos limites menos inaceitáveis e o tema da impunidade, inclusive de policiais, começa a ser seriamente analisado e providências tomadas. Segundo entidades do Fórum DCA, nenhum adulto, nos últimos cinco anos, foi condenado por crime ou homicídio de criança ou de adolescente. Querendo apurar essas afirmações

a Secretaria de Justiça e de Direitos humanos mandou, através convênio, o Centro de Defesa da Criança e Adolescente fazer uma pesquisa sobre o tema e divulgar os resultados que serão analisados pela Comissão Estadual de Combate a Violência contra Crianças e Adolescentes.

Por enquanto, se sabe que há lugares de estrangulamento nos inquéritos policiais e falta de acompanhamento dos casos que deixa a porta aberta a todos os tipos de engavetamento. Mas, seria inconsistente analisar essa questão sem colocar em evidência o funcionamento do Juizado de Menores e do Ministério Público. De fato são elementos indissociáveis, à nível da prática, de qualquer iniciativa visando a redução da violência e quebra de impunidade.

Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, os poderes e as responsabilidades do Juizado e do Ministério Público mudaram radicalmente. Guardião da ordem constitucional, o Ministério Público, em princípio, deveria ser o órgão mais atuante na defesa dos direitos da criança e do adolescente. Viu seus poderes ampliados até, em muitos casos, ter precedência sobre o Juiz, em causas de menor relevância para o bem público e tem poder de representação sobre todas as causas que, de acordo com a Lei, merece a aplicação de uma medida de privação de liberdade.

De fato, o Ministério tomou a sério essa preocupação e criou um Núcleo da Criança e do Adolescente, dentro de sua estrutura formal, composta de três profissionais e nomeou um promotor para acompanhar especificamente crimes cometidos contra esse segmento da sociedade. No interior, os promotores acrescentaram essa tarefa às outras já existentes, sobrecarregando-os com mais de uma missão sem, portanto, receber o necessário aperfeiçoamento devido a existência de uma nova Lei.

Apesar de se ter dotado de mecanismos específicos para concretizar seu novo papel constitucional, o Núcleo não pode jogar um papel de *avant garde* na sociedade baiana. Falta de promotores em número suficiente, existência de um corporativismo crescente, instalações deficientes e ausência de prioridades para esta área de trabalho apenas possibilitou o Ministério Público cumprir as suas estritas responsabilidades, adotando um papel passivo, particularmente em relação aos direitos coletivos, casos de homicídio de crianças e de adolescentes e implementação do Estatuto. Também nunca conseguiu estabelecer relações de colaboração com as entidades da sociedade civil.

No que se refere especificamente a crimes cometidos por policiais, a causa acumula-se na Promotoria de Polícia Militar, contando apenas com um promotor. Os casos de crimes cometidos contra crianças e adolescentes não recebem nenhum tratamento diferenciado e não existe nenhuma estatística de acompanhamento das causas permitindo ter um retrato da situação, apesar de esse segmento da sociedade ter recebido, pela Constituição, o qualificativo de prioridade absoluta.

Como a legislação estipula que qualquer crime cometido fora de serviço, por policiais, com uso de uma arma de propriedade da Polícia, é de jurisdição do Tribunal da Polícia Militar, esses casos escapam dos tribunais cíveis. A fim de diminuir a violência extra serviço, o Governador do Estado chegou a proibir, por decreto, o porte de armas fora do expediente. Porém, é ainda cedo demais para avaliar o impacto dessa iniciativa, recebido pelos próprios corpos policiais de maneira muito negativa.

O Juizado de Menores, outra instituição que deve enfrentar um reordenamento interno a fim de se adequar ao Estatuto da Criança e do Adolescente se compõe, na capital, de duas varas distintas: uma cuidando de questões ligadas à família e a outra, especializada nas causas de atos infracionais. Os Conselhos Tutelares não estando ainda montados, o Juizado acumula funções jurídicas e sociais, contando

com uma equipe de sociólogos e psicólogos e com quase dois mil comissários de menores voluntários, mais preparados para recolher crianças e adolescentes suspeitos de atos infratores que de zelar pelo respeito aos direitos das crianças e dos adolescentes. Essa área não ficou parada após a adoção do Estatuto. Pelo contrário, representantes da Segunda Vara participaram ativamente do Fórum DCA, do Plano Emergencial e a própria Juíza de Menores fazia parte da primeira turma a se formar sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, curso administrado pela fundação faculdade de Direito da Bahia.

O próprio Plano Emergencial linha destacado a necessidade de reorganizar o esquema de Segurança-Justiça, no que se refere aos adolescentes suspeitos ou culpados de terem cometido atos infracionais e de reforçar a retaguarda Estadual e não governamental para crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal. Esses dois reordenamentos eram vistos como estratégicos para alcançar o objetivo de reduzir a violência em Salvador e ficaram como reivindicação prioritária do Juizado.

Em primeiro lugar então, a prioridade foi dada a montagem de um Centro Integrado, reunindo basicamente todas as organizações tendo um papel no encaminhamento de causas ligadas a atos infracionais cometidos por adolescentes: Juizado, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Militar e Fundação da Criança, órgão estadual do Bem Estar. No desenho do Centro Integrado, o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente devia também se juntar aos órgãos públicos e o judiciário, como fiscalizador não governamental.

Esse Centro Integrado, como seu próprio nome sugere, devia integrar todos os serviços a fim de racionalizá-los e antes de tudo, diminuir drasticamente o tempo necessário à tomada de decisão e encaminhar logo o adolescente para o serviço apropriado ou de volta para sua família. Quase um ano após a assinatura do Plano Emergencial e oito meses após o repasse de recursos à Secretaria de Trabalho e Ação Social, tem que se render às evidências: o projeto está paralisado devido às condições operacionais da FUNÚDAC e da SETRAB e às dificuldades de articulação dos órgãos envolvidos na definição do seu funcionamento, de sua coordenação e do lugar onde deveria ser instalado.

5.2. AS ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL: REVELAÇÃO DA LUTA SETORIAL

As entidades de atendimento não só participaram na construção e reforço de instrumentos coletivos mas também, paralelamente, optaram por uma revisão profunda do seu papel, organização e objetivos. Esses dois processos aconteceram paralelamente, mas ligados a tal ponto que nos momentos de grande mobilização do Fórum DCA, as entidades de atendimento estagnaram no seu desenvolvimento e após, precisando de recurso e de aprofundamento de suas práticas, esvaziaram os instrumentos coletivos, provocando crises de participação. a existência de ciclos de participação e de retração dramáticos.

A falta de recursos humanos e lacuna na formação do pessoal teve como conseqüência direta uma concentração em poucas pessoas do poder de decisão e de participação em instrumentos coletivos. A mesma pessoa podia representar várias entidades se traduzindo por uma ausência de especialização, uma participação superficial, incapacidade de acompanhar assuntos de maneira sistemática e um excesso de reuniões.

O Projeto Axé e a Pastoral do Menor destacaram-se nessa tomada de consciência. Procuraram profissionalizar seus recursos humanos de maneira sistemática, através da capacitação e da especialização das funções do seu pessoal. Isto foi possível graças ao reforço numérico das equipes através de cessão de pessoal pelo Estado da Bahia e pelo município de Salvador. A capacitação ou formação permanente dos técnicos, particularmente no Axé, representa também uma opção nova na Bahia. O Axé está capacitando seu pessoal não só a nível técnico mas está os preparando para funções de quadros.

As entidades investiram também na sua infra-estrutura de comunicação e gerenciamento, compensando assim o pequeno número de técnicos. Sede estruturada e equipada, “mailing list”, fax e computadores chegaram a ser instrumentos básicos de trabalho.

A articulação de ações se fez no quadro do Plano Emergencial e como iniciativa das entidades. Assim, o Axé baseou sua proposta de atendimento na introdução de programas especializados para meninos/as de rua, na programação de entidades culturais respeitando a peculiaridade afro-brasileira da Bahia, com articulação com seus próprios projetos internos.

Essas entidades associaram-se, na base de uma leitura comum da situação político-econômica segundo a qual o Estado burguês devia ser combatido em todas as áreas, as reivindicações deviam ser globalizantes e que só uma mudança global do sistema responderá às necessidades setoriais ou localizadas das populações empobrecidas.

A peculiaridade do segmento criança ou adolescente não era então relevante como tal. Segmento marginalizado sim, mas como todos os outros sem referência e sua condição de ser em desenvolvimento. A adoção do Estatuto e o desânimo político das esquerdas seguindo as eleições federal e estadual, provocaram uma tomada de consciência nas lideranças comunitárias na possibilidade de conseguir ganhos, especializando as bandeiras e as lutas setoriais.

Essas redes e representantes das maiores associações de bairros passaram então a freqüentar o Fórum, participar dos debates e apoiar as iniciativas de promoção de serviços para crianças em situação de risco e de defesa de direitos, tendo um papel importante na criação do Centro de Defesa das Crianças e do Adolescente - CEDECA. Porém, o Estatuto ficou pouco conhecido pelas lideranças comunitárias. Capazes de mobilizar um grande número de pessoas em tempo de crise ou para um evento importante tipo passeata, elas se revelaram fracas nas suas tentativas de organizar metodicamente ações dentro de um planejamento estratégico.

Essa dificuldade em aliar atividades e métodos de estratégia política com trabalho técnico ou de sensibilização, traduziu-se pelo surgimento e reforço de outros grupos com bandeiras mais específicas como a da Associação das Escolas Comunitárias - AEC, o Centro de Educação e Cultura Popular - CECUP, organização técnica criada para reforçar os projetos de atendimento nas comunidades. O que não foi alcançado por organizações globais, está sendo assumido por grupos especializados, setoriais, que apostam numa estruturação técnico-política de suas redes e de suas ações.

5.3. O CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DA BAHIA – CEDECA: CONSTRUÇÃO DE UMA ORGANIZAÇÃO POPULAR PROFISSIONAL.

1. História e princípios norteadores

Assistimos na maioria das unidades da federação, a emergência de centros de defesa. A quase totalidade desses centros tem três anos de existência, particularmente os que tratam especificamente de violações de direitos contra a criança e o adolescente. Apareceu uma multidão de experiências diversas e não foi feita ainda uma avaliação dos resultados e das formas de organização.

Basicamente, duas grandes tendências coabitam na área de defesa de direitos. De um lado, as entidades de defesa de direitos humanos abriram um espaço, às vezes significativo, no leque de seus programas. Do outro lado, entidades da sociedade civil criaram organizações contra a violência contra a criança e o adolescente. Dessas duas grandes tendências, nasceram múltiplas formas, tanto organizacionais, quanto metodológicas.

O Centro assim nasceu de uma vontade coletiva das entidades do Fórum DCA-BA que modelou seu funcionamento, bem como seus objetivos e metas.

Uma escolha estratégica

As entidades do Fórum DCA-BA, particularmente as ONGs, escolheram a área de combate à violência como ponto de partida da luta pelo respeito dos direitos das crianças e adolescentes. Uma Comissão do Fórum se reuniu em julho de 1990, a fim de escolher prioridades de ação que poderiam ter um impacto significativo na prevenção e na redução da violência. Para esse fim, elaborou-se com a assessoria técnica do UNICEF, um plano estratégico de ações curativas, preventivas, emergenciais, cognitivas e finalmente de mobilização adotando a unanimidade.

A Comissão elegeu como prioridades absolutas, dentro das opções possíveis apresentadas nesse documento, a criação de um Centro de Defesa da Criança e do Adolescente - CEDECA e de um Sistema de Vigilância da Violência -SVV.

A peculiaridade do CEDECA já estava então traçada pelo falo do próprio Fórum DCA adotar como prioridade de suas ações, nesta área, a criação de uma nova entidade respondendo às necessidades dos membros institucionais da Comissão. Assumiu o desenho, a montagem, a realização e a mobilização necessária à implementação da proposta. Essa orientação foi seguida de um trabalho, de uma proposta coletiva, que se traduziram numa forma organizacional ainda não experimentada nessa área de trabalho.

As entidades decidiram que o CEDECA seria dirigido por um Conselho de administração composta de membros institucionais, eleitos por uma assembléia de membros, também institucionais. Uns sócios individuais fundadores que participaram de toda a caminhada, têm direito de votar mais não de serem votados. Hoje, nove entidades da sociedade civil fazem parte do Conselho. O Centro pertence de fato, a todos os grupos da sociedade civil que desejam participar ativamente da luta contra a violência.

Uma proposta com capilaridade

A escolha feita pelos membros do Fórum - DCA, que só as entidades poderiam candidatar-se a um posto no Conselho de administração, teve como consequência dotar o CEDECA de múltiplas redes, entrando profundamente nas comunidades e em outros setores da sociedade civil. Porém, essa escolha dificulta consideravelmente a organização de sua dinâmica.

Tem-se uma garantia, pelo menos teórica, de que o CEDECA responda às necessidades dos que mais necessitam de sua ação e permita o desenvolvimento de estratégias e programas adaptados às necessidades. A composição do Conselho de Administração lhe dá uma segurança de atingir seus objetivos e metas contando com o apoio popular.

Uma proposta multi-ideológica

No decorrer dos debates, visando a elaboração do Estatuto do Centro, as entidades assumiram uma posição madura deixando perplexos muitos observadores. O Centro não poderia pertencer a uma corrente ideológica não especificas a tendências.

Assim o próprio Estatuto do Centro estipula que as organizações de bairros, ou suas federações teriam um máximo de três representantes no Conselho de Administração. As seis outras entidades deveriam ter uma atuação significativa na área de defesa dos direitos da Criança e do Adolescente. Essa escolha garantiu ao CEDECA uma participação de variados setores da sociedade civil organizada. do lado das organizações de bairros, o Movimento dos Favelados, a Federação das Associações de Moradores, e uma Associação local de moradores, representam os interesses desse seguimento da população.

Merece ser destacado que é a primeira vez em que entidades concorrentes estão se unindo de fato para atingir uma meta comum. As outras entidades refletem bem a escolha do Fórum- DCA: a ordem dos Advogados, a fundação faculdade de Direito da Bahia, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua Bahia, o Projeto AXÉ, a UNEGRO e a Associação Bahiana de Sexologia Humana.

Os diversos setores da sociedade civil organizada da área estão representados no Conselho. Essa dinâmica garante que as escolhas estratégicas e os programas receberam o apoio consensual de entidades diversas. Garante também que o Centro não poderá ser percebido como um instrumento político. O CEDECA então, adquiriu o respeito tanto das outras ONGs como dos diferentes níveis de governo.

Uma proposta independente

A fim de garantir a independência do Centro, as ONGs e as organizações governamentais concordaram sobre um ponto não negociável. Os membros do Conselho só podem ser entidades da sociedade civil. O Centro não deveria ser mais um serviço do Governo mas um instrumento privilegiado de cobrança da sociedade civil sobre os poderes públicos e sobre a sociedade em geral.

Evidentemente tal escolha teve conseqüências financeiras. A autonomia desejada não pode ficar restrita a uma autonomia técnica, tinha também que ser uma autonomia real, também em relação às ONGs doadoras e organizações internacionais. O Centro, consciente da limitação, impõe a si próprio criar na sua própria estrutura um programa de captação de recursos.

Uma proposta específica

Existem organizações governamentais especializadas na área de combate à violência. O CEDECA não pretende competir com esses órgãos, seu próprio Estatuto o impede. Não se busca oferecer serviços que já existem ou oferecer serviços que deveriam ser prestados pelos governos. O Centro assume um papel de fiscalização, de mobilização e de denúncia. O mesmo raciocínio prevaleceu em relação as outras ONGs. A presença delas no seu conselho permitiu a especificação da clientela, dos métodos e das metas. O CEDECA vem complementar ações de outras entidades.

Uma proposta definida

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece dois níveis de atuação: promoção de direitos e defesa de direitos. A área de promoção de direitos conseguiu, há já muito tempo, investimentos tanto financeiros quanto humanos. A área de defesa dos direitos, sempre ficou por fora das prioridades.

Essa divisão entre duas áreas não é meramente uma questão metodológica, ou mesmo ideológica. Corresponde a uma tentativa de diferenciar os diversos tipos de violências ou de desrespeitos aos direitos da criança e do adolescente. Dentro desse contexto, as entidades do CEDECA definiram a violência como uma agressão direta, física ou mental, às crianças e aos adolescentes. As violências do

sistema sócio-político, negando ou violando os direitos, foram tomadas em consideração, mas não foram escolhidas como prioridades.

O Centro não se nega a uma atuação nessa área. Porém, os seus recursos tanto financeiros quanto humanos o obrigam a fazer uma escolha dramática. Dar prioridade às crianças e aos adolescentes cujas vidas estão em situação de risco, como consequência de ações premeditadas e violentas, podendo causar a morte dos mesmos. Para esse fim, o Centro identificou a quebra da impunidade dos crimes como ponto de partida estratégica para conseguir uma redução, ou mesmo a prevenção, de atos violentos contra as crianças e os adolescentes.

Os princípios programáticos

Esses princípios nortearam a identificação e a definição dos seus programas. Cada programa é independente e pode funcionar sem necessariamente prescindir da existência dos outros. Isso permite uma grande flexibilidade, necessária para garantir a sobrevivência do Centro frente a qualquer situação, mesmo de escassez financeira. O CEDECA adquiriu então um poder de fogo considerável, dependendo principalmente da articulação eficiente e da existência de um planejamento estratégico no processo gerencial da proposta.

2. Os programas do CEDECA

2.1. Os casos exemplares

O CEDECA nunca pretendeu oferecer um serviço de atendimento a todos os casos de violência que aparecem em Salvador. A quebra da impunidade, sendo, pelo menos, numa primeira fase de existência do Centro, a sua grande prioridade, decidiu-se investir os seus recursos no acompanhamento sistemático de casos que poderiam provocar uma resposta do governo em termos de políticas públicas contra a violência ou criar uma jurisprudência na área.

A última pesquisa feita pelo CEDECA, demonstra que nenhum dos assassinos de mais de 160 crianças e adolescentes mortos de modo violento em 1991, foram condenados até hoje. Várias vezes no passado, casos de assassinato de crianças mereceram a atenção dos poderes públicos e de ONGs. Porém, a falta de um acompanhamento sistemático, em longo prazo, desses casos relegou essas tragédias a pilhas de papéis empoeirados, tanto na polícia, quanto no próprio Ministério Público e no poder judiciário.

O Centro decidiu não tentar resolver todos os problemas, mas conseguir pelo menos atingir uma meta mínima de dez por cento de casos resolvidos. Esses casos são escolhidos com muito cuidado. São casos que têm potencial de serem resolvidos, que tem impacto sobre o grande público ou sobre os poderes públicos, que são considerados prioritários pelas próprias comunidades, ou que são representativos de dezenas de outros assassinatos cometidos em Salvador.

2.2. Mobilização social e comunicação

A maioria dos observadores da sociedade baiana percebe muito claramente a ambiguidade do próprio povo em relação à violência em geral e cometida contra as crianças e os adolescentes. As próprias comunidades consideram o adolescente como fonte de violência e a esse título, está quase de acordo com represálias feitas contra eles. Não estão contra a eliminação física de marginais, mesmo menores de idade. Até admitem isto, mas revoltam-se contra a violência gratuita praticada contra inocentes.

De fato, não tendo resposta dos poderes públicos, elas até participam por meio dos linchamentos de elementos marginalizados da sociedade. A justiça expeditiva, fora dos tribunais representa uma resposta, a única que parece estar disponível para combater o aumento da violência nas ruas de Salvador. Policiais, milícias privadas, grupos de extermínio e multidão utilizam o mesmo instrumento: a pena de morte aplicada fora do sistema judiciário. Torna-se até comum mesmo para pequeno delito, como medida preventiva, ou como represália. Nesse sentido, marginal, mesmo menor de idade, não é criança. Só é percebido como perigo e tem que ser tratado como tal.

Nesse contexto a proposta de comunicação não pode ser dissociada de um aspecto que parece quase cultural. A ênfase está sendo dada sobre a matança indiscriminada de inocentes, sobre casos claros de enganos ou de violência gratuita, sobre casos exemplares. Construindo em cima desses exemplos, o Centro induz, pouco a pouco, que autor de pequenos delitos é também inocente, que cada criança, mesma considerada como marginal é também cidadão e filho de alguém. De outro lado a comunicação tem por objetivo de fazer público o acompanhamento desses casos, para fazer pressão sobre a impunidade.

O CEDECA dispõe de vários meios para atingir esses objetivos. Jornal mensal de tiragem de 5000 exemplares, distribuído nas comunidades e também para os que detêm o poder de decisão pública. O uso sistemático da Coluna do Fórum que parece semanalmente no Jornal A Tribuna da Bahia. Campanhas de comunicação nas rádios e televisões e artigos na imprensa, debates públicos etc.

2.3. Educação contra a violência

Campanhas de comunicação ou de mobilização não são instrumentos eficientes fora de um esquema de educação e capacitação sistemático. Serve de pano de fundo, para um trabalho muito mais profundo, nas comunidades e nas ONGs. Paralelamente ao acompanhamento, a fiscalização e a denúncia da violência representam apenas instrumentos de combate a violência e, mesmo assim, não podem ser utilizados em qualquer contexto e de qualquer modo. Precisa-se de um envolvimento direto do máximo de pessoas, com conhecimento da situação e de suas causas e das respostas possíveis aos problemas enfrentados.

Nesse contexto e graças a capilaridade das entidades que formam o Conselho de administração, o Centro propôs formar “advogados descalços”. Juntos com as Associações de Bairros, o Centro forma em cada comunidade de Salvador, pelo menos uma liderança popular, sobre instrumentos sócio-legais, respostas possíveis e ações práticas que poderiam ser tomadas. O CEDECA seria a cabeça desse sistema e os advogados descalços reportar-se-iam diretamente a este, caso eles não conseguissem resolver os problemas a nível local.

A organização das mães e dos familiares das vítimas representa a segunda iniciativa do Centro na área de educação. Os próprios familiares aceitam esse tipo de acontecimento e até culpam-se ou culpam as vítimas. Vão até justificar a violência cometida. Se os próprios pais das vítimas não têm consciência ou temem represálias, a maioria dos casos vai ficar sem resposta. O Centro coloca a disposição delas a sua estrutura para fins de organização, em poderoso grupo de pressão, com o objetivo de colocar um ponto final à impunidade e de serem os defensores, de maneira preventiva, dos adolescentes que sofrem agressões no seu próprio bairro.

A última linha de educação é mais dedicada a profissionais especializados que podem ajudar o Centro a atingir seus objetivos. Trata-se de formação dos membros de Conselhos Tutelares, de radialistas, jornalistas, policiais cívicos ou militares e de capacitação de empresários, políticos, universitários ou outros grupos da sociedade civil organizada, incluindo movimento populares ou de bairros.

2.4. Pesquisas e estudos

Os preconceitos em relação à área de violência são numerosos e pouco se dispõe de dados sobre a violência em Salvador. As outras linhas do Centro dependem de fato de sua capacidade de completar as pesquisas necessárias para fornecer os insumos à comunicação, à formação e aos casos exemplares.

Por exemplo, quando se fala de impunidade, ninguém era capaz de avaliar o tamanho do problema. A mesma coisa acontece em relação a violência cometida contra as meninas.

Essas pesquisas servem para a elaboração de propostas de luta contra a violência. Contudo, faltam propostas baseadas num conhecimento verdadeiro da realidade. Nesse sentido, o CEDECA poderá assumir seu papel principal de agente na formação de políticas e participar a um alto nível das discussões públicas ou de Comissões e Conselhos.

Não se trata nesse projeto de tomar o papel da Universidade ou de centros de pesquisa, mas de fazer um esforço de sistematização de dados fundamentais para uma ação eficiente do Centro, em nível da ação e da advocacia. Pesquisas fundamentais serão encomendadas aos universitários ou pesquisadores competentes. Nesse sentido o Centro de Defesa só privilegia pesquisas bem definidas, curtas, pontuais, de grande impacto e que podem fortalecer seus outros setores de atividades.

2.5. Eventos e captação de recursos

Os princípios norteadores do Centro apontaram que era necessário não só assegurar uma certa independência ao CEDECA, mas também que ele devia ser, em grande parte, propriedade efetiva de seus membros e simpatizantes. Acredita-se que, na Bahia, tem-se o potencial suficiente em termos de captação de recursos para sustentar as atividades do Centro. Do outro lado, os programas específicos, bem desenhados, conseguem atrair investidores tanto a nível nacional como internacional.

Porém, a fim de garantir uma certa independência ao Centro, particularmente no que se refere aos órgãos governamentais, sejam estaduais ou nacionais, ficou acordado que nenhuma organização deveria financiar mais do que 25% de suas atividades. A busca de parceiros diversificados fica, então, uma prioridade do CEDECA, se limitando ao financiamento por fontes estrangeiras a um máximo razoável. A estruturação dos programas do Centro permite a flexibilidade necessária para essa diversificação e essa busca de independência

A captação de recursos é uma maneira de afirmar-se como entidade que responde a uma necessidade real, ao reconhecimento de seu trabalho e a responsabilização das entidades ou pessoas que são membros do CEDECA. No seu próprio Estatuto, os membros efetivos têm por obrigação, participar do seu financiamento e de zelar para o respeito do Estatuto. Os membros colaboradores, a um grau menor, têm também obrigações no que diz a esse respeito. Porém essa responsabilização nunca funcionou adequadamente.

A captação de recursos em si mesmo é um instrumento muito pobre se não for associado à educação do público, dos doadores potenciais e de seus próprios membros. Nesse sentido, o Centro tem, em retorno, como obrigação de fazer participá-los à sua vida e de prestar regularmente contas de suas atividades e de sua situação financeira.

Associado de muito perto às campanhas de comunicação do Centro, a captação de recursos recorre basicamente a organização de eventos mobilizadores, incluindo um forte componente cultural

que permite uma arrecadação de fundos, o financiamento por meio de empresários ou cessão de recursos humanos.

2.6. Coordenação e a administração do CEDECA

A coordenação do CEDECA, sob a direção de um profissional escolhido pelo Conselho de Administração, é encarregada de articular os programas, planejar as atividades, administrar o Centro e seu pessoal, e de representá-lo em funções oficiais. Ela presta contas diretamente ao Conselho, eleito pela Assembléia Geral dos membros.

Por sua intermediação, o Centro está ativo no Fórum – DCA, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, na Comissão Estadual de Combate a Violência. Também participa da Rede Nacional dos Centros de Defesa.

3. Uma pré-avaliação do CEDECA

3.1. A organização do Centro

O Centro têm os defeitos de suas qualidades. Construção de ONGs, ele carrega todas as suas deficiências e conta com uma capilaridade nos bairros. Os movimentos populares têm pouca capacidade de planejamento, contando muito mais sobre o voluntarismo de seus membros, promovendo ações em curto prazo, em geral respostas à conjuntura política. E nessa cultura organizacional, as bases devem reconhecer-se nas sedes e nos métodos utilizados por seus representantes. Intencionalmente ou não, recusam-se a se profissionalizar por medo de construir barreiras entre os dirigentes e suas bases.

A estruturação física das organizações segue esse padrão também. Essa situação provocou uma certa lentidão na montagem física do Centro. Os fins eram mais importantes que os meios e as entidades aceitavam ver o CEDECA menos eficiente para ganhar em representatividade e legitimidade.

A inexperiência na gestão de profissionais remunerados também se revelou um ponto fraco do Centro. Acostumado a não exigir de seus membros ações rigorosas, a Coordenação e o Conselho de Administração não exigiram planos de trabalho e metas de seu pessoal. Todos estão ocupados, mais em quê? Essa dificuldade de traduzir as prioridades programáticas em planos de trabalho provocou um desperdício de recursos, tanto humanos como financeiros.

3.2. A sua capacidade operacional

A capacidade operacional do Centro depende evidentemente de sua organização física e administrativa, mais em grande parte decorre da clareza dos objetivos, metas e linhas programáticas. Linhas programáticas e objetivos foram definidos, mas as metas anuais não foram claramente elaboradas, nem discutidas. Essa carência de memória institucional e de documentos norteadores traduzem-se na ausência de um planejamento anual, colocando no mesmo nível prioridades e detalhes, os programas de ação não são produzidos nos devidos tempos para financiamento e prestações de conta atrasadas, colocando em perigo a expansão das suas atividades.

Potencial de financiamento, o Centro dispõe. O que faltam são os projetos escritos, seguindo um cronograma rigoroso. O Centro funciona por piques e não de maneira sistemática. Dedicar-se mais tempo. As ações pontuais que a sua estruturação, não podendo assim responder às necessidades. Não sabe como dizer não ao imediatismo, dando mais importância ao pontual e deixando de fortalecer-se.

3.3. A sua atuação no quadro global

Consciente de suas fraquezas organizacionais, recusou-se no início, nomeações em qualquer Comissão ou Conselho. Não quis cair na “reunionite”. Do mesmo jeito uma atuação mais ativa na cena nacional foi por enquanto descartada, tendo em vista as necessidades de produzir resultados. O Centro tem perfeitamente consciência de suas limitações e da necessidade de não duplicar ações com outras ONGs ou de assumir um papel de prestador de serviços governamentais. Porém, na área de casos exemplares, sente-se que a pressão popular e a ineficiência dos órgãos governamentais estão empurrando e forçando o Centro a assumir ações que não são de sua competência, deixando de dar toda a atenção necessária à resolução dos casos exemplares. O Centro está se tornando executor nos casos de denúncias e não o filtro, acompanhante e cobrador.

3.4. A relação com seus membros

Após um ano de funcionamento, o número de membros do Centro é exatamente o mesmo que no início. Apesar de estar mais conhecido, resolver casos, organizar passeatas, manter campanhas de comunicação, um jornal mensal etc., não conseguiu crescer. O Centro pertence ainda só aos já conscientizados, antigos companheiros, aos grupos e pessoas que iniciaram a caminhada. Não se faz campanhas de recrutamento e a fraca participação nas assembléias do Centro testemunha essa situação.

5.4. OS MEIO DE COMUNICAÇÃO: ESTRATÉGIA GERAL E VITÓRIAS SETORIAIS

5.4.1. Mídia, Governo, ONGs e Crianças e Adolescentes

Desde o final da ditadura brasileira, o mesmo cenário se repete em quase todos os Estados do Nordeste. As entidades governamentais compram espaço em jornais, rádios e televisões pertencentes a grandes famílias que adquiriram os demais em razão de pretensões políticas. Propaganda e informação se misturam a tal ponto, que é freqüente ver matérias encomendadas por empresas ou políticos a jornalistas em busca de melhor renda. Distinguir o verdadeiro do falso só pode ser obra de alguém com grande conhecimento da máquina da mídia e do mundo da política.

Instalou-se uma grande desconfiança que só reforça o desconforto de um público habituado a ver a censura da ditadura decidir o que devia saber e pensar sobre quase todos os aspectos da vida política, econômica ou social. As entidades de promoção e de defesa da criança e do adolescente não escapavam dessas dúvidas, a tal ponto que passou a considerar a imprensa inimiga de reformas sociais em prol das crianças. E quando conseguia ultrapassar essa barreira, a imprensa era considerada apenas como um instrumento a ser utilizado para fins de denúncias ou de propaganda.

Os jornalistas não acompanharam os debates e a quase revolução causada pela adoção do Estatuto da Criança e do Adolescente. Acordaram, um dia de outubro de 1990, com uma nova Lei em vigor, sem terem participado como em outras áreas mais políticas, no acompanhamento das mudanças e das reivindicações da sociedade civil organizada. Ficaram no mesmo nível de entendimento que a grande massa da população brasileira: analfabeto no assunto e sem tempo ou vontade para aprofundar uma mudança já ocorrida.

Criança era questão de Segurança Pública e de Juiz de Menores. O internamento, a resposta. O seu lugar, as páginas das crônicas policiais. Notícias sobre crianças e adolescentes eram sempre ligadas a furtos ou assaltos cometidos por pivetes e meninos de rua; a depredação de escolas e falhas no sistema de Saúde. Adultos, eles também, os jornalistas, quotidianamente, estavam em contato com

meninos de rua, pivetes, pequenos ladrões de relógios ou de carteira. Rebeliões nas FEBEMs da vida, roubos, furtos e assassinatos de adultos por marginais menores, eram material de noticiários.

Essa situação era a conseqüência da falta de investimentos da sociedade civil no diálogo com a mídia, a ausência quase total de dados podendo relativizar os crimes praticados contra adultos por crianças, a permanência da ideologia repressiva da época da ditadura em muitos setores da sociedade, e a quase inexistência ou desconhecimento de propostas concretas de prevenção e de atendimento adequado por parte dos governos e das entidades da sociedade civil. Ainda hoje, não existem as retaguardas necessárias para implementar o Estatuto.

A Bahia não se fez exceção à regra. Porém, boa vontade tinha. Na ocasião de um encontro promovido pelo UNICEF, em outubro de 1989, no qual participaram várias personalidades da mídia baiana, ficou muito clara a disponibilidade dos meios de comunicação de dar mais atenção a esta área. Esse esforço, porém, não foi acompanhada, na prática, por uma manutenção desses contatos por falta de material especializado, capacitação de jornalistas e quase inexistência de uma sociedade civil organizada podendo dar seguimento a essas aberturas.

Preconceitos continuaram a serem veiculados, só que numa proporção maior, tendo em vista o comprometimento da mídia de dar uma certa prioridade a esse seguimento mais desfavorecido da população.

5.4.2. A primeira tentativa do Fórum: um fracasso total

A necessidade de conquistar os meios de comunicação foi reconhecida rapidamente pelos integrantes do Fórum DCA-BA e, naturalmente, dentro do contexto organizacional do Fórum, a conclusão lógica foi de montar uma Comissão de Comunicação e de Mobilização. As entidades procuradas para fazer partes dessa Comissão eram entidades de classe. Acreditava-se que essas seriam as parceiras mais adequadas para definir estratégias e implementá-las. As expectativas eram grandes, as decepções foram maiores ainda.

As entidades de classe não tinham nenhuma força, e na verdade pouco interesse nessas questões. E quanto às ESCs participando da Comissão, nenhuma tinha profissionais habilitados para lidar com o assunto. A única organização operacional, do mundo da propaganda, participando da Comissão, não podia ser de qualquer utilidade se não tivesse acesso a dados e projetos concretos a serem executados na sua esfera de competência. A Comissão passou a ser um lugar de discussão filosófica sobre os meios de comunicação, mais raramente de planejamento de projetos, sem ter nenhuma base executora, sem ter os devidos contatos na imprensa.

Enfim, ficou claro que o Fórum e as entidades da área deviam mostrar resultados e se especializar antes de poder contar com uma participação efetiva dos meios de comunicação. Antes de tudo, deviam conquistar os jornalistas, individualmente, e diretores de empresas através de projetos concretos, humildes, impactantes e não através de grandes planos, anunciando uma revolução da informação na área da criança e do adolescente. A Comissão faltou humildade, ficando sonhadora sem capacidade operacional.

A tendência também de querer através de debates com os meios de comunicação, fazer o processo dos meios de comunicação era latente na Comissão, bem como na imensa maioria das entidades participantes do Fórum não se sabia trabalhar com eles, então era mais fácil criticar. Isso o Fórum sabia fazer. De fato não se registrou nenhum ganho nessa Comissão, em meses de funcionamento. Finalmente a Comissão se esfacelou e ficou existindo apenas no organograma do Fórum. Porém uns

contatos resistiram à morosidade provocada pelo fracasso. Umhas entidades, a nível individual, essa vez, iniciaram projetos de comunicação.

5.4.3. A Coluna do Fórum: institucionalização de um espaço

Em novembro de 1990, um ano após a criação do Fórum, começou uma experiência fascinante: a publicação semanal, no segundo jornal em importância da Bahia, A Tribuna da Bahia, de uma coluna especializada sobre a criança e o adolescente assinada pelo Fórum DCA-BA. Essa coluna passou a ser o porta-voz oficial do Fórum e de suas atividades e ainda funciona, após quase um ano e meio de atividades.

O espaço, um quarto de página, cedido à fundação João Góes pelo jornal A Tribuna da Bahia, foi oferecido ao UNICEF para publicação de artigos especializados sobre a infância na Bahia. O UNICEF aceitou essa proposta na medida que o Fórum DCA-BA seria o assinante e gerente da coluna. Essa mesma oferecia-se para prestar assistência técnica e financeira para a publicação da coluna. Todas as partes envolvidas aceitaram esse desenho gerencial e o Fórum DCA, por ocasião de uma de suas reuniões mensais, delegou suas responsabilidades à Comissão de Comunicação.

O gerenciamento do espaço

O gerenciamento da coluna como espaço político foi a cara do próprio Fórum. Uma Comissão responsabilizando-se, sem entidade específica responsável da operacionalização, sem envolvimento da Executiva do Fórum- DCA, uma grande participação em ocasiões pontuais e contribuições episódicas de umas pessoas. Após três meses de funcionamento entremeados por um feriado prolongado, o UNICEF assumiu a direção da linha editorial, da jornalista encarregada, e do apoio financeiro.

Aliás, essa situação era conveniente para as entidades do Fórum que não tinham capacidade técnica nem tempo para acompanhar o dia a dia da elaboração da coluna e a coluna não podia deixar de sair sob pena de perder um espaço precioso. Também o fato de o UNICEF, organização internacional, estar envolvido evitava conflitos, a coluna tomando uma tendência à procura do consenso. Porém era esconder em baixo do tapete a natureza da Coluna e do Fórum. A crise explodiu na véspera do aniversário do primeiro ano de publicação.

Um editorial musculoso, baseado em críticas exacerbadas de ESCs à FAMEB sobre sua ineficiência, fez com que as entidades do Fórum tomassem consciência que a coluna andava solta, sem controle sistemático do Fórum como tal, mas assinada por ele, tomando posições sobre assuntos delicados que não eram discutidos abertamente. Esse episódio, previsto pelas pessoas mais próximas à coluna e pelo próprio UNICEF, criou condição para que o Fórum realmente assumisse a direção das operações.

Seguindo um plano de reestruturação negociado entre o UNICEF e a Executiva, após um período de transição de dois meses, a Executiva passou a ser plenamente responsável pelo conteúdo, pelo espaço e pela jornalista. O UNICEF contratou uma empresa de opinião pública para fazer a avaliação da coluna, para subsidiar possíveis mudanças e verificar o grau de legitimidade da coluna nas lideranças do Fórum e de outras organizações e profissionais ligados à área da criança e do adolescente. Na hora de redigir essas linhas, os resultados não eram ainda disponíveis. Infelizmente, por motivos financeiros, não foi possível avaliar o impacto da coluna nos leitores comuns do jornal A Tribuna da Bahia.

O conteúdo da coluna

Um quarto de página semanal pode parecer pouco, mas na realidade representa um esforço impressionante, especialmente quando se situa no contexto de uma coluna representando o Fórum. Além de ter que oferecer conteúdo sobre todas as áreas relativas à criança e ao adolescente, tem que dividir seu espaço entre análises políticas, eventos e informações. De fato cada um tem seu espaço próprio, que pode mudar de uma semana para outra, dependendo do assunto tratado. Porém o editorial nunca deixou de ser considerado como prioritário.

No início, dificilmente conseguia-se o conteúdo necessário para fechar a coluna. Pouco a pouco, as entidades começaram a encaminhar notícias e pessoas a colaborar com análises. Na realidade poucas eram as pessoas que acreditavam que uma proposta com esse teor sobreviveria mais do que poucas semanas.

Os princípios básicos da coluna podem ser resumidos da seguinte forma:

- assinada pelo Fórum, representa as posições do Fórum DCA-BA;
- a luta pelo respeito dos direitos da criança representa a linha editorial;
- trata de todas as áreas setoriais;
- busca consenso mas provoca, denuncia e dá insumos para debates;
- informa sobre eventos, seminários, reuniões;
- é aberta aos leitores e às entidades da sociedade civil e aos governos;
- dá continuidade e acompanhamento aos assuntos tratados;
- tem continuidade, nunca pode deixar de sair;

Claro que esse princípios básicos não estavam todos presentes no início da publicação da coluna. Representam mais a sistematização da caminhada, os princípios sendo, na maioria dos casos, formulados segundo a prática, as falhas e as crises. Porém um aspecto merece um destaque particular, seja a importância dada a umas áreas e não a outras.

Se as diversas formas de gerenciamento da coluna acompanharam as fases de desenvolvimento do Fórum DCA-BA, o seu conteúdo também não fez exceção. Dois assuntos mereciam sempre mais espaço que outros: a violência cometida contra crianças e adolescentes e a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Criticada por uns observadores, essa tendência traduzia a realidade do Fórum- DCA. Eram os assuntos que congregavam mais as entidades da área social, em grande maioria fundadoras do Fórum e as áreas de Saúde e de Educação ficavam sem liderança, sendo fraca a sua participação na vida do Fórum e nos seus debates.

5.4.4. A rádio e a televisão: instrumentos de massa em potencial

Trabalhar com a mídia eletrônica não é só convidá-la para conferências de imprensa, para receber cobertura de suas ações. Em uma palavra, para aparecer. Claro que há dúvidas sobre o impacto real da mídia como formadora de opinião, embora num país com uma taxa de analfabetismo tão alta, não teria de se surpreender, mas não tem nenhuma sobre a sua capacidade de pautar os assuntos a serem discutidos pela sociedade.

As entidades tiveram prova disso várias vezes quando se organizaram para oferecer um produto profissional e aceitável, particularmente na área da luta contra a violência em crianças e adolescentes. As raras vezes que pediram o apoio da mídia, com propostas concretas, os resultados foram muito além das expectativas e com custos quase zero. Seja para divulgar um debate, uma passeata, denúncias ou outras atividades. Porém, como em qualquer área tem que conhecer os limites e o potencial de seus parceiros.

A mídia tem por obrigação informar o público. Sim. Mas, não tem por obrigação divulgar a informação de fulano ou beltrano ou de baixar seus critérios de qualidade só por que as entidades da sociedade civil não são capazes de fornecer um produto de qualidade. Tem que se distinguir na mídia eletrônica dois canais diferenciados de informações:

- a informação aleatória sendo veiculada sobre acontecimentos específicos do cotidiano ou referente a grandes questões de interesse público;
- a informação pautada na programação cotidiana, de inteira responsabilidade e escolha da emissora.

No caso da informação aleatória, depende muito mais da capacidade das entidades de ter acesso a um bom serviço de assessoria de imprensa, ter uma estratégia definida em médio prazo, e quando não pode capitalizar sobre os acontecimentos, criar os fatos políticos com potencial de serem divulgados. Nesses momentos percebe-se que, a não ser incidente, a mídia eletrônica fica inteiramente aberta como foi demonstrado na ocasião de dois seminários sobre os temas da violência e de duas passeatas. A mídia tem sede de informação, tem-se que nutrí-la.

No que se refere a informação pautada, o acesso é mais simples ainda, porém precisa de mais profissionalismo, de profissionais da comunicação. É possível incluir em quase todos os programas de rádio ou de televisão, assuntos ligados a área da criança e do adolescente. Várias possibilidades já foram oferecidas, notadamente um espaço semanal permanente na maior rádio da Bahia, para tratar especificamente da violência contra as crianças e os adolescentes, com acompanhamento de casos específicos, denúncias, entrevistas das pessoas envolvidas. Este espaço, ou em outras rádios, será sempre disponível mas, para isto, tem que se respeitar certas regras básicas:

- regularidade, sem falhas, do preenchimento do espaço;
- profissionalismo nas denúncias;
- acompanhamento sistemático dos casos;
- direito de qualquer um responder.

O Centro de Defesa e nenhuma outra entidade tiveram capacidade na época de responder a esses critérios de qualidade. Sabiamente, as entidades decidiram não aproveitar por enquanto o espaço e ocasionalmente, com casos bem documentados, pedir um espaço pontual nos programas de informação pública dessa rádio.

Um segundo tipo de informações pautadas pode ser o resultado de uma negociação com a mídia eletrônica, no sentido de divulgação de campanhas de informação ou de divulgação de um assunto de interesse público. Em todas as ocasiões nas quais as entidades tiveram capacidade operacional de produzir o material, a mídia ficou disponível para a sua veiculação. Mais de quinze “clips” de rádio foram produzidos para divulgar eventos e dados sobre a violência contra a criança e o adolescente. Em todos os casos, a emissora colocou a disposição das entidades até seus instrumentos de produção, mas na medida de não ficar responsável do conteúdo e da produção do material. Locutores ofereceram seu tempo de graça.

Em todos esses casos tem que se distinguir quem é a pessoa responsável da decisão de veicular ou não um certo tipo de informação. Dependendo do assunto e da amplitude da proposta, é o resultado de negociação com a diretoria do meio de comunicação, coisa rara como no caso da criação de um novo programa, em outros é com o gerente de venda no que se refere as campanhas, e na maioria dos casos de informação pautadas nos programas, depende do produtor que freqüentemente é o próprio

locutor ou “anchorman” do programa. Cada um tem quase inteira autonomia na sua esfera de competência. Os aliados são então diversos num mesmo meio de comunicação e as estratégias para conseguir espaço, também.

5.4.5. As empresas de propaganda: aberturas

Claro que os veículos de comunicação são essenciais para imprimir mudanças ou pautar temas de discussões públicas. Mas, antes de chegar à mídia, tem um trabalho de conquista das empresas de propaganda a ser feito. São eles que produzem as campanhas, fazem a análise dos mercados, adequam o produto a ser vendido ao mercado. Mas contrariamente à imprensa, não tem comprometimento com o acesso do público a informação, só tem em função do cliente que está comprando seus serviços para fins próprios.

Aqui chega a ser o ponto de estrangulamento dos esforços das ESCs, em função dos altos custos que a elaboração e produção de uma campanha de qualidade representa. Sem falar evidentemente da dificuldade das ESCs de entender que a propaganda têm regras próprias e que o produto deles, seja social ou não, têm que respeitar essas regras, sem porém perder sua essência. Produto bem feito, seguindo regras- básicas de comunicação, muitas vezes parecem cafonas as ESCs que se preocupam mais do conteúdo que da forma na qual aparece. Aparece como luxuoso, burguês, sem relação com as bases, com imagens distorcidas. São críticas particularmente feitas pelos intelectuais orgânicos que acham que são melhores conhecedores da maneira que o povo decodifica as mensagens que os especialistas da comunicação.

Na realidade todos se improvisam de comunicadores, simplesmente por que acham que conhecem sua clientela, por que organizam passeatas ou debates nas comunidades, sem perceber que com estratégias de comunicação, a influência deles e a capilaridade poderiam ser multiplicadas por dez. Satisfazem-se com o óbvio, os convencidos, os companheiros, não com a grande massa, os grandes números.

Por outro lado, a comunicação social é uma das áreas mais desconhecidas dos próprios comunicadores das agências de propaganda não se trata de vender um serviço ou um produto concreto, mas de participar de um processo de transformação de percepções, de remodelar mentalidades. No melhor dos casos, as agências de propaganda adaptam o seu conhecimento das campanhas eleitorais ou das propagandas governamentais à área social. Essa situação é particularmente real no Estado da Bahia. Aliás, os preconceitos sociais estão também presentes, senão piores, que na área da informação, situação que dificulta qualquer relacionamento entre as ONGs e as empresas de propaganda, além do fato delas serem consideradas como veiculadas à política partidária.

OBS – Lembra-se que as idéias aqui apresentadas foram redigidas em 1992, e graças a essa análise crítica da realidade social muitas dessas situações foram alteradas, inclusive a parceria das ONGs com a administração estadual e municipal e com a mídia representam hoje grandes conquistas.

As idéias aqui apresentadas são de inteira responsabilidade do autor