

30 ANOS DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: COMEMORAR É PRECISO, IMPLEMENTAR E EFETIVAR É URGENTE

*30 YEARS OF CHILD AND ADOLESCENT STATUTE: CELEBRATING IS NECESSARY,
IMPLEMENTING AND ACCOMPLISHING IT IS URGENT*

*30 AÑOS DEL ESTATUTO DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE: CELEBRAR ES
NECESARIO, IMPLANTAR Y HACERLO EFECTIVO ES URGENTE*

Ivana Aparecida Weissbach Moreira¹

Resumo

No sentido de realizar uma reflexão sobre os trinta anos da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), este artigo toma como ponto de partida o processo de universalização dos direitos de crianças e adolescentes e como essa questão foi se apresentando historicamente à sociedade brasileira. Trata da especificidade de um sistema de garantia de direitos, de sua articulação em rede e de sua estruturação e implantação, que deve integrar a consolidação da defesa, do controle e da proteção integral. De natureza qualitativa e ancorado na teoria social crítica, este trabalho se apoia na produção bibliográfica e nas legislações que problematizam a materialização dos direitos de crianças e adolescentes preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente ao longo desses trinta anos de sua promulgação. Evidencia-se, pois, que as comemorações dos trinta anos do ECA são legítimas, mas exigem superar os limites para sua implantação e efetividade na perspectiva da proteção integral.

Palavras-chave: Estatuto da Criança e do Adolescente. Prioridade absoluta. Sistema de Garantia de Direitos.

Abstract

In order to conduct a reflection on the thirty years since the promulgation of the Statute of the Child and Adolescent (ECA), this article takes as its starting point the process of universalization of the rights of children and adolescents and how this issue has historically been posed to Brazilian society. It deals with the specificity of a system of guarantee of rights, its articulation in network and its structuring and implementation, which must collectively integrate the consolidation of defense, control and integral protection. Of a qualitative nature and anchored in critical social theory, it is based on bibliographic production and legislation problematizing on the materialization of the rights of children and adolescents recommended by the Statute of children and adolescents throughout these thirty years of promulgation. It is evident, therefore, that the celebrations of the thirty years of the ECA are legitimate, but it requires overcoming the limits for its implementation and accomplishment from the perspective of integral protection.

Keywords: Child and Adolescent Statute. Absolute priority. System of Guarantee of Rights.

Resumen

Con el propósito de realizar una reflexión sobre los treinta años de la promulgación del Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA), este artículo asume como punto de partida el proceso de universalización de los derechos de niños y adolescentes y como esta cuestión se ha ido presentando históricamente a la sociedad brasileña. Se trata de la especificidad de un sistema de garantía de derechos, de su articulación en red y de su estructuración y puesta en práctica, la cual debe integrar la consolidación de la defensa, del control y de la protección integral. De naturaleza cualitativa y anclado en la teoría social crítica, este trabajo se apoya en la producción bibliográfica y en las legislaciones vigentes que evalúan la materialización de los derechos de niños y adolescentes previstos en el Estatuto del Niño y del Adolescente a lo largo de esos treinta años de su promulgación. Se hace evidente que

¹ Licenciatura em letras/literatura-unioeste; Bacharel em serviço social – Uniamérica; Mestrado em serviço social – UFSC; Doutorado em educação – UFP.

las celebraciones de los treinta años del ECA son legítimas, pero es necesario que se superen las restricciones para su implantación y efectividad en la perspectiva de la protección integral.

Palabras-clave: Estatuto del Niño y del Adolescente. Prioridad absoluta. Sistema de Garantía de Derechos.

1 Introdução

A promulgação da Lei nº 8.069/90, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente (doravante ECA), em 1990, materializou o marco situacional deste segmento social como sujeitos de direitos no Brasil. O processo de construção coletiva, social e política, especialmente a partir dos anos de 1980, fez aclarar as mudanças necessárias no método e conteúdo na gestão da política da infância e da juventude. Revelou, assim, uma mudança de paradigma na gestão da política da infância e da juventude em relação à proteção integral e à questão infracional, na perspectiva da garantia de direitos com prioridade absoluta.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) incorporou conquistas da Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989), trazendo consigo um novo paradigma jurídico de atenção à população infanto-juvenil. O artigo 227, da CF/1988, prevê que “é dever da família, da sociedade e do Estado o atendimento à criança, ao adolescente e ao jovem, com prioridade absoluta”², consagrando, assim, a Doutrina da Proteção Integral³. E, seguindo esta doutrina, a Constituição prevê, ainda, em seu artigo 228, a inimputabilidade penal dos menores de dezoito anos, de forma a normatizar e garantir mecanismos específicos a estes sujeitos de direitos. Tais normatizações mostram avanços consideráveis na garantia e proteção e servem de base para a formulação da política da criança, do adolescente e do jovem no Brasil.

Ao completar trinta anos de sua promulgação, verifica-se que o Estatuto, ao conceber crianças e adolescentes como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento, avançou muito na execução de políticas públicas, o que demonstra motivo mais que plausível para comemorar. No entanto, passadas três décadas da sua aprovação, ainda há muito a ser construído para a implementação e a efetividade das ações previstas no ECA.

Essa realidade é perceptível diante das constantes violações de direitos e na falta de uma rede de proteção articulada de forma a garantir a prevenção e a proteção social deste

² Refere-se ao direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Constituição Federal, 1988, Redação aprovada em 13 de julho de 2010).

³ Conjunto de instrumentos jurídicos de caráter internacional que representa um salto qualitativo e fundamental na consideração social da infância, consagrada no art. 227 da Constituição Federal do Brasil, de 1988, e nos arts. 1º ao 6º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90), rompendo, definitivamente, com a doutrina da situação irregular, prevista no antigo Código de Menores, Lei 6697/79.

segmento. Ainda, assenta-se em uma falsa concepção de infância e adolescência na sociedade e em relação ao não entendimento dos pressupostos do ECA. Revela, pois, a resistência por parte da sociedade em compreender as garantias necessárias à proteção integral e colocar crianças e adolescentes a salvo de qualquer forma de discriminação, violência, negligência e abandono.

Assim, o contexto socio-histórico dos direitos da criança e do adolescente no Brasil mostra a urgência de reafirmar quão nefastas são as alusões ao paradigma ‘menorista’. Requer adotar práticas pedagógicas e socioeducativas no sentido de desmistificar e ultrapassar as práticas meramente punitivas e que reforçam a violência e a exclusão social. As mudanças, mesmo que tardiamente, se mostram fundamentais na perspectiva da gestão e do atendimento de forma integral de crianças e adolescentes e, também, na efetividade de importantes medidas, protetivas e socioeducativas, que são devidas a todas as crianças e adolescentes.

Nesse sentido, o exercício constante está na desconstrução de uma cultura tecida com a trama do preconceito e da exclusão social. A mobilização e a discussão permanente na defesa dos direitos da criança e do adolescente caminham na direção de uma mudança de concepção da infância e da adolescência em nossa sociedade. Ao reforçar a importância na interlocução das políticas públicas e dos agentes que nela atuam, compreende-se também a necessidade de efetividade do conjunto de normativas voltadas para a garantia da proteção integral de crianças e adolescentes e que compõem o Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Contribui, assim, para sua operacionalização e efetividade. Portanto, o coletivo social avança na direção de uma sociedade de direitos com vistas à emancipação e ao protagonismo dos sujeitos na medida em que reconhece suas especificidades.

Longe de ser motivo de desalento, a presente análise qualitativa e de natureza teórico-crítica, busca refletir sobre a importância da universalização dos direitos de crianças e de adolescentes materializados no ECA por três décadas e que requisitam a articulação sistematizada em rede e sua estruturação e implementação, que deve integrar coletivamente a consolidação da defesa, do controle e da proteção integral de crianças e adolescentes.

2 Da perspectiva menorista à política de direitos da criança e do adolescente

A conjuntura do atendimento de crianças e adolescentes no Brasil tem pressupostos de um contexto de omissão e negligência por parte do Estado e da sociedade, que foi perpassada, ainda, por um momento socioeconômico, político e cultural que carrega em si marcas profundas da desigualdade social e de mudanças significativas na vida social. Esse percurso

registra a existência de períodos específicos, que demarcaram aspectos relevantes e definiram estratégias de conteúdo, de método e de gestão da política de atendimentos à criança e à juventude.

Notadamente, o país passou por períodos específicos na construção de políticas voltadas às crianças e adolescentes, tais como o caritativo-religioso (1500-1889), o filantrópico-científico-higienista (1889–1964) e o militar-científico (1964–1988). Alguns foram embasados pelos princípios dos Códigos de Menores de 1927 e 1979, e fundamentaram a “Doutrina da Situação Irregular” (FALEIROS, 2009; RIZZINI; PILOTTI, 2009). Este percurso doutrinário foi marcado pela instituição de categorias como ‘menores’ que incluíam: os carentes, os abandonados, os inadaptados e os infratores, que foram objeto da intervenção do Estado, pela sua situação de carência e pobreza. Existia uma preocupação com a situação da criança desvalida e atingida pela pobreza, enfatizando as consequências para o seu futuro, especialmente em relação ao abandono, à vadiagem e à criminalidade (RIZZINI; PILOTTI, 2009), mas em uma perspectiva menorista.

Houve, também, mudanças significativas no contexto histórico e legislativo do país, marcado pela ruptura do modelo imperial e pela continuidade das relações clientelistas e coronelistas. Embora a cultura econômica da época fosse baseada na agricultura, a urbanização advinda do processo de industrialização passou a exigir ações mais abrangentes, vista a situação de carência e a profunda desigualdade social então existente, que produzia consequências graves às crianças (FALEIROS, 2009).

Assim, “a questão da legislação do menor se entrecruza com os aspectos socioeconômicos e políticos de cada época que juntos tecem a malha social” (ROSA, 2001, p. 188). Ainda, “durante todo o Período Colonial e o Império não houve no Brasil instituição pública que atendesse a infância desvalida, [...] o atendimento às necessidades dos doentes, dos pobres, dos idosos, dos órfãos e das viúvas e outros desamparados”, sendo estes entregues aos cuidados da “Igreja Católica, através das Santas Casas de Misericórdia, Irmandades, Congregações ou outras organizações” católicas (*ibidem*).

Ao mesmo tempo em que a infância e a adolescência ocupavam espaços de discussões, diante da situação de abandono e pobreza, surgiam legislações na tentativa de regulamentar essa problemática, que foram também alvo de críticas da sociedade. Porém, ações centradas na disciplina e na ordem eram demandadas também às famílias, aos internatos e às ruas, o que gerou a criação das denominadas colônias correccionais, que tinham a função da “reabilitação profissional dos vadios, capoeiras, meninos viciosos”, conforme evidenciado por Faleiros (2009, p. 39). Do mesmo modo, o “enfrentamento dos problemas da mortalidade infantil, do

abandono, da péssima qualidade dos asilos, da falta de instrumental jurídico para a proteção à infância” (FALEIROS, 2009, p. 41) eram pontuais. Igualmente “as críticas aos asilos eram feitas de forma contundente”, pois mantinham as crianças em condições inadequadas de higiene e instrução, sem alimentação, considerados como “lugar de enfurnamento” (*ibidem*).

A ausência do Estado e as condições das crianças mobilizaram a opinião de alguns segmentos da sociedade diante da indiferença e do descaso, fazendo com que surgissem iniciativas e pressões de higienistas, advogados e religiosos, em uma articulação entre o público e o privado para alterar as formas de atendimento, sendo que algumas instituições passaram a ser subvencionadas pelo Estado (FALEIROS, 2009).

Diante da situação cada vez mais agravada, o Estado, durante um longo período, decidiu pela implantação das instituições totais, de forma a responder aos anseios da sociedade, bem como na tentativa de conter as problemáticas que envolviam a população infanto-juvenil. Como bem referenciado por Erving Goffman (2017), estas instituições totais se configuravam como espaços de uniformidade intelectual e moral, onde tudo era comum a todos, não havendo lugar para se pensar nas individualidades e nas particularidades dos sujeitos.

A implementação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), gestada também sob a ótica do Código de Menores de 1927⁴, teve como finalidade a internação dos ‘menores’ em situação de infração e ‘vadiagem’; essa foi uma das primeiras instituições totais. Conforme Rosa (2001, p. 190), o processo “consolida a prática da prevenção e sedimenta em termos legais a ideia de correção a que deveriam ser submetidos crianças e adolescentes, entendidos legalmente como *menores* e qualificados como *abandonados e delinquentes*” (grifos da autora).

Centradas na categoria do ‘menor’, as ações governamentais mostravam, sob vários aspectos, “o abrigo e a disciplina, a assistência e a repressão (FALEIROS, 2009, p. 48) como estratégias de atendimento. Ao mesmo tempo, a seleção dos ‘menores’ juntamente com outras categorias da sociedade, resulta no “escrutínio de suas vidas, vasculhando aspectos do presente, do passado, de sua família e de sua personalidade” (RIZZINI; PILOTTI, 2009). Essa concepção higienista e punitiva se estende às escolas e a outros espaços que não visavam o processo educativo e/ou protetivo, mas correccional. Além disso, quando as famílias não reuniam condições para manter seus filhos, tinham-nos retirados do convívio e colocados em

⁴ O Código de Menores foi promulgado em forma de decreto sob o número 17.943-A, em 12/10/1927, pelo então Presidente da República Washington Luiz, após ser tramitado entre os governos de Epitácio Pessoa e Arthur Bernardes (FALEIROS, 2009, p. 46).

instituições e/ou entregues a famílias com melhor condição socioeconômica. Porém, estas crianças permaneciam na condição de “filhos de criação”.

Nesta mesma direção, com relação à intervenção do Estado, Faleiros aponta que esta:

[...] não se realiza como forma de universalização de direitos, mas de categorização e de exclusão, sem modificar a estratégia de manutenção da criança no trabalho, sem deixar de lado a articulação com o setor privado e sem combater o clientelismo e autoritarismo. A esfera policialesca do Estado passa a ser assumida/substituída por instituições médicas e jurídicas, com novas formas de intervenção que vão superando a detenção em celas comuns, sem, contudo, fugirem do caráter repressivo (FALEIROS, 2009, p. 48).

Nos diferentes períodos históricos, as condições socioeconômicas do país tiveram impacto direto na questão do atendimento ao público infanto-juvenil e poucas ações foram demandadas no sentido da sua proteção e inclusão. Em um contramovimento, a pressão de muitos grupos, ligados especialmente as ordens religiosas e algumas categorias profissionais, solicitavam mudanças urgentes na atenção a este público. Criam-se, assim, muitas instituições assemelhadas ao SAM, além de internatos, juizados de menores e delegacias especializadas em questões referentes aos infratores.

No percurso dos regimes ditatoriais no Brasil, o Estado Novo (1937-1945) e o Regime Militar (1964-1985), houve esforços no sentido da garantia da disciplina e da contenção dos movimentos populares, com momentos que articulam repressão, assistencialismo e medidas populistas. Torna-se, então, necessária uma reestruturação, que perdura por um longo tempo e causa profundas influências nas trajetórias dos atendimentos das crianças e dos adolescentes pobres do país. Assim, “desaparece a política social corporativa tutelada pelo Estado e são desenvolvidas medidas no sentido de frear e silenciar o embrião da organização popular”; de forma a atender a área da criança e do adolescente é “criada a Campanha Nacional de Merenda Escolar e o Serviço de Assistência Médico Domiciliar de Urgência (SAMDU), (ROSA, 2009, p. 192).

Nesse sentido, cabe ressaltar que o período de 1932 a 1946 fora marcado pelo predomínio do crescimento econômico, embora na prática não tenha evidenciado grande impacto nos indicadores sociais sobre a mortalidade infantil (que crescia) e a pobreza. Isso não significa que não houvesse diversas mobilizações. Estas resultaram na implementação de benefícios sociais, alguns estendidos aos trabalhadores urbanos e rurais; também se instituem

abonos às famílias numerosas⁵, mas seguiam o que preconizava o Código de Menores, em relação às crianças e adolescentes, mantendo os princípios da tutela do Estado.

Ressalta-se ainda que, durante este período, as questões socioeconômicas e sociais passam a ser nacionais, em uma intervenção claramente política e de forma a desestruturar os poderes regionalizados. Quanto à educação, que neste momento era apenas particular, são criadas normativas e instituídos os Conselhos e o Código Nacional da Educação, mas ainda em uma perspectiva de defesa da nação. As diretrizes educacionais estavam voltadas para a necessidade de uma educação pública, que tinha o apoio da igreja católica, articulando, assim a integração entre público e privado, mas não como direito de todos.

Portanto, as ações governamentais estavam voltadas aos ‘menores’ com os setores público e privado, conduzidas por órgãos como: Conselho Nacional de Serviço Social⁶ (1938), Departamento Nacional da Criança (1940), Serviço Nacional de Assistência a Menores (1941) e Legião Brasileira de Assistência (LBA)⁷ (1942). Estas entidades passaram a regular as questões de subvenções para as instituições e a implantação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM) traz consigo um diferencial, pois tem uma perspectiva mais de ordem social do que assistencial. Ao invés de orientar a política da infância, esta irá ser redefinida.

Assim, a política da infância, como descrita anteriormente, foi tratada com descaso, mas trazia, por outro lado, preocupações por parte de alguns segmentos da sociedade que provocavam discussão e a necessidade de tomada de decisões. Entre estas, as propostas da Constituição Federativa de 1946, que deu um novo rumo à política social; podem-se citar como exemplos a proibição do trabalho dos menores de 14 anos, a assistência sanitária e médica ao trabalhador e à gestante, e ainda a Previdência Social (apenas àqueles contribuintes), obrigando, ainda, que “em todo o território nacional haja o atendimento, a assistência à maternidade, à infância e à adolescência” (FALEIROS, 2009, p. 58). Houve, também, neste período, mais especificamente na década de 1960, a aprovação da Lei

⁵ Durante o primeiro período do Governo de Getúlio Vargas foi concedido às famílias numerosas, um abono aos pais de mais de seis filhos. Porém a “população urbana da época de 1940 é de 39% no Sudeste e de menos 30% nas demais regiões do país, o que fez com que estas medidas não chegassem à maioria da população” (FALEIROS, 2009, p. 57).

⁶ O Conselho Nacional de Serviço Social foi criado junto ao Ministério da Educação e Saúde com as funções de órgão consultivo do governo e das entidades privadas, e de estudar os problemas do Serviço Social. Foi instituído sob o Decreto N° 525, de 01/07/1938, na vigência do Estado Novo e sob o regime de Decreto-lei. Os efeitos práticos desse decreto-lei foram, no entanto, muito restritos e tampouco chegou a ser um organismo atuante. Caracterizou-se mais pela manipulação de verbas e subvenções, como mecanismo de clientelismo político. Sua importância se revela apenas como marco da preocupação do estado em relação à centralização e organização das obras assistenciais públicas e privadas (IAMAMOTO, 2003, p. 249-250).

⁷ A LBA possuía como estratégia ações assistencialistas no provimento das necessidades das famílias, executando programas com a articulação público-privada, com serviços essencialmente de assistência social, sendo as ações financiadas pelo Estado (FALEIROS, 2009, p. 53; IAMAMOTO, 2003, p. 251).

Orgânica da Previdência Social (LOPS), que passou a ampliar a assistência médica aos trabalhadores, mesmo que precária.

Na continuidade temporal deste movimento, na década de 1960, ocorreu o rompimento das camadas populares, dos trabalhadores rurais e urbanos com o Estado Novo, “através de tentativas de organização e por reivindicações relativas a uma política social redistributiva e autopromotora” (ROSA, 2001, p. 192).

Em um período de muita mobilização e conflitos, através de um golpe militar, o país passou a viver uma ditadura militar, em 1964. Nesse recorte temporal de ditadura militar, os movimentos e reivindicações desmobilizam-se e as políticas sociais tornam-se tuteladas pelo Estado. Igualmente foram desenvolvidas medidas no sentido de frear e silenciar o embrião da organização popular, especialmente no que se refere à infância e à adolescência. As políticas adotadas serviam ao propósito de atender somente às necessidades básicas da população em situação de maior vulnerabilidade. O Estado expressa o rearranjo político das forças socioeconômicas com o interesse pela manutenção e continuidade daquele padrão, aprofundando, porém, a exclusão.

Surgem, assim, programas sociais que objetivavam o controle social das populações em geral, com ênfase nos pobres, com intervenção de caráter meramente desmobilizador e tornando a população objeto da intervenção assistencial. Marca, pois, um momento histórico de retirada da liberdade civil e política da população, com prisões arbitrárias, torturas e mortes. Tal período consolida ações e programas voltados para o disciplinamento e com um hiper dimensionamento em relação às crianças e adolescentes em situação de carência e de rua, em uma divisão clara entre ‘criança e menor’. Sob o véu da ‘periculosidade’ dos ‘menores’ e o hiper dimensionamento dos dados estatísticos, que favoreciam muitos prefeitos e alguns Estados com o repasse de verbas públicas, utilizavam-se da justificativa de que o processo de marginalização seria causado, “pela migração, pela urbanização e pelo esfacelamento da família” (FALEIROS, 2009, p. 66).

Ainda, ressalta-se que as relações entre o governo e as instituições privadas de atendimento não caminhavam de forma harmoniosa, pois as condições de violações, utilização de mão-de-obra dos ‘menores’ nas instituições, alimentação e higiene inadequadas, geraram muitas denúncias e requisitaram fiscalizações. Estas averiguações apontaram irregularidades e críticas por parte dos atores governamentais, da sociedade e dos juízes e exigiram do governo o estabelecimento da Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), através da Lei nº 4.513/1964.

Assim, sob a ideologia de Segurança Nacional, em 01/11/1964, a Lei Nº 4.513 cria a Fundação Nacional de Bem Estar do Menor (FUNABEM) em substituição ao SAM. A FUNABEM era uma organização pública na esfera da previdência social com o objetivo de estabelecer uma política nacional para a infância. Tinha como propósito assegurar o atendimento nos programas que tivessem como prioridade a inserção do menor à comunidade, bem como o apoio e assistência à família. Estas ações tinham enfoque no controle social, na verticalização e na centralização das ações denominadas como “redução ou anulação das ameaças ou pressões antagônicas de qualquer origem” e o “tecnicismo” (FALEIROS, 2009, p. 65).

Baseado no paradigma correccional repressivo, que via a criança e o adolescente pobre como uma ameaça social, este controle social foi substituído pelo enfoque assistencialista, que os percebia como “carentes, miseráveis”. Portanto, a noção de periculosidade e ‘menores carentes’ passou a ter forte indicativo para o atendimento de crianças e adolescentes em regime de internação e em orfanatos. O atendimento voltado à perspectiva de “restituir a eles o que havia sido sonhado no âmbito das relações sociais” (ROSA, 2001, p. 193), coaduna-se ao modelo autoritário e ditatorial, vivido naquele momento histórico, baseado na repressão, na manutenção da ordem, com prisões arbitrárias e com ações antidemocráticas.

Diante da situação explanada, foram criadas Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPI) para averiguação das constantes denúncias de violações, e a legislação especial voltada à criança e ao adolescente, em 1979, sofreu alterações. Instituiu-se assim, o Código de Menores de 1979. Este novo Código adotou a doutrina da situação irregular, definindo, conforme Faleiros (2009, p. 70):

Privação de condições essenciais à subsistência, saúde, instrução, por omissão, ação ou irresponsabilidade dos pais ou responsáveis; por ser vítima de maus-tratos; por perigo moral, em razão de exploração ou encontrar-se em atividades contrárias aos bons costumes, por privação da representação legal, por desvio de conduta ou autoria de infração penal. Assim, as condições sociais ficam reduzidas à ação dos pais ou do próprio menor, fazendo-se da vítima um réu tornando a questão ainda mais jurídica e assistencial, dando-se ao juiz o poder de decidir sobre o que seja melhor para o menor: assistência, proteção ou vigilância.

A concepção deste Código e seus princípios servia para crianças e adolescentes que se encontravam em situação de rua, sem acesso à escola, à saúde, moradia e alimentação e do mesmo modo, àqueles que praticavam furtos e roubos. Nesse sentido, eram considerados “frutos de carências, de desajustes e desorganização familiar, portanto, encontrava-se em situação irregular, necessitando de medidas de proteção” (ROSA, 2001, p. 194). A proteção

neste momento implicava em internação em entidades de acolhimento e/ou correccionais por entender que nestas instituições a criança e o adolescente estariam protegidos.

A carência econômica das famílias e as condições de abandono de crianças e adolescentes passou a influenciar na participação e na vida da comunidade. Esta estreita vinculação de fatores mobilizou a sociedade, entidades e o próprio Estado na busca de uma política que atendesse este segmento, não apenas pela situação de carência, mas com a perspectiva de compreendê-los como sujeitos de direitos.

O atendimento baseado na padronização e centralidade do Estado resultou na implementação do Programa de Integração do Menor e da Família na Comunidade (PLIMEC), que tinha como objetivo atender os “menores” de forma a evitar sua situação de rua, mendicância, abandono e criminalidade. Embora o atendimento fosse voltado para a institucionalização e de forma correccional, aos poucos as exigências e o repúdio da sociedade para com estas práticas viriam à tona. Além disso, eram emitidos constantemente relatórios estaduais e avaliações sobre as condições em que se encontravam diversas crianças e adolescentes nestas instituições. Seguindo este procedimento, o Relatório Final de Avaliação da FUNABEM demonstrava que:

A criação da FUNABEM e das Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor influenciou as expectativas quanto à emergência de uma política social de bem-estar do menor. O sistema nacional de atendimento ao menor pouco, se tanto, alterou a estrutura de desigualdade que penaliza crianças e adolescentes de baixa renda, e menos ainda elevou os patamares de cidadania desses segmentos. Entretanto a prática institucional do sistema possibilitou a criação de um corpo técnico-crítico (FALEIROS, 2009, p. 72).

Subsequentemente, o período entre 1979 e 1990 foi marcado por lutas e pressões sociais. O Congresso Nacional, através da Assembleia Constituinte, passou a estabelecer debates sobre os direitos da criança e do adolescente. Segundo Faleiros (2009, p. 75) “os direitos da criança são colocados em evidência por inúmeras organizações e entidades”, entre elas o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), a Pastoral do Menor, e outras entidades voltadas aos Direitos Humanos e à defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

A mobilização da sociedade culminou em discussões com base nas normativas internacionais. A garantia e a proteção especial da criança e do adolescente já vinham sendo tratadas internacionalmente. Conforme consta na Declaração de Genebra (1924) e na Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (1948), direitos e assistência social especial vinham sendo requisitados e foram consagrados pela Convenção Americana

sobre Direitos Humanos (Pacto de San José, Costa Rica, 1969), prevendo medidas de proteção para a condição que esta requer.

Foi instituída, assim, a Comissão Nacional Constituinte, através de Portaria Interministerial e multiplicaram-se os Fóruns de Defesa da Criança e do Adolescente (DCAs). Porém ainda restava criar uma legislação que substituísse o Código de Menores, assim como a Política de Bem-estar do Menor.

Dessa forma, as décadas de 1980 e 1990 foram caracterizadas por momentos em que movimentos significativos da sociedade se deram através da luta pela redemocratização que já se travava na década de 1970. Os embates e mobilizações da sociedade inscreveram na Constituição Federal de 1988 o caminho para a conquista dos direitos das crianças e dos adolescentes, evidenciados nos artigos 227, 228 e 229. Foi a partir do Artigo 227, da CF/1988, que a Lei nº 8.069, de 13/07/1990 – (Estatuto da Criança e do Adolescente) - passou a regulamentar o atendimento prioritário de crianças e adolescentes substituindo o Código de Menores de 1979.

O Estatuto compreende, assim, um conjunto de direitos e responsabilidades que são próprios à criança e ao adolescente. Cumpre observar que a temática do Estatuto tem relevância social para a América Latina por ser uma grande conquista na defesa dos direitos, mas, também, porque traz uma nova gestão às formas coletivas. Além do mais, estabelece para os adolescentes a responsabilização, a partir dos 12 anos de idade, com garantias e medidas específicas, conforme prevê o Artigo 228, da Constituição Federal.

A promulgação do Estatuto permitiu a aprovação da política nacional de crianças e adolescentes, advinda dos anseios do coletivo social e político na direção da implementação de políticas mais específicas e efetivas destinadas a eles. Ainda, na criação de um aparato jurídico-normativo em relação ao atendimento de crianças e adolescentes.

3 Da promulgação do ECA ao Sistema de Garantia de Direitos

Ao abordar o referido tema, ainda é preciso refletir conjuntamente sobre o contexto socio-histórico dos sujeitos, bem como sobre a implementação de políticas de proteção no Brasil. No excerto acima, buscou-se dar visibilidade ao percurso da garantia de direitos. Notadamente, a sociedade brasileira depara-se historicamente com uma realidade socioeconômica que impacta no contexto socio-histórico destes sujeitos. Sabe-se, pois, que esta demanda social tem referências que estão relacionadas à família, com vínculos

fortalecidos ou não, mas que contribuem significativamente para o estabelecimento de relações sociais.

É nesse contexto que as políticas públicas passam a atuar no sentido de atender as diferentes questões que permeiam o cotidiano da sociedade. Ainda, revela as contradições em relação à efetivação dos direitos sociais, especialmente, daqueles grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e exclusão social.

A aprovação do ECA não se constitui por si só na concretização de proteção social integral. Antes, evidencia a necessidade de mudanças nas práticas de atendimento de crianças e adolescentes que insistem, ainda na atualidade, em manter resquícios de uma concepção ‘menorista’ e de uma cultura dominante ‘punitivista’ e ‘judicializada’.

No entanto, a garantia de direitos e de vida digna, como princípios de proteção social e cidadania para crianças e adolescentes, torna-se um desafio constante. Diante do estigma da reprodução da violência, da criminalização e da desigualdade social, tais desafios são potencializados na medida em que não se limitam às instâncias da vida privada, mas estão presentes nas relações e nas instituições sociais.

As políticas públicas voltadas para o atendimento de crianças e adolescentes, como já explicitado, desenvolveram-se com descontinuidade e alternância na responsabilidade entre o público e o privado, o que compromete, por vezes, sua efetividade e continuidade. Segundo Faleiros (2009, p. 34), as políticas para a infância "têm implicado em interação entre as instituições, estatais e privadas, públicas ou não", havendo troca de recursos, de pessoas e serviços de umas às outras, “nem sempre com transparência e rigor, e constantemente na ótica do uso da máquina do Estado para interesses e patrimônios particulares” (*ibidem*).

Aliado a isso, mantêm-se práticas disciplinadoras e punitivas, difundidas também por setores midiáticos que se opõem e fazem restrições a direitos já consagrados e garantidos às crianças e adolescentes e de parte da sociedade. Nesse sentido, a garantia de direitos da infância e da adolescência carecem da criação de estratégias dentro de uma sociedade com poder dominante. Nessa concepção,

[...] a questão da infância não tem se colocado na perspectiva de uma sociedade e de um Estado de direitos, mas na perspectiva do autoritarismo/clientelismo, combinando benefícios com repressão, concessões limitadas, pessoais e arbitrárias, com disciplinamento, manutenção da ordem, ao sabor da correlação de forças sociais ao nível da sociedade e do governo (FALEIROS, 2009, p. 35).

Portanto, essa contradição na condução da política da infância e da juventude evidencia a urgência em avançar no sentido da efetivação dos pressupostos do ECA e na garantia de

direitos. Ademais, uma leitura mais acurada “revela uma oscilação constante entre a defesa da criança e a defesa da sociedade contra a criança que se torna uma ameaça à ordem pública” (RIZZINI; PILOTTI. 2009, p. 109).

A criação do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), composto por um conjunto de planos, sistemas e instituições, estabelece o princípio da rede de proteção⁸, promoção e defesa voltada para infância e adolescência. Entretanto, esta mesma “rede de proteção” sofre, além de distanciamento e ausência de diálogo interinstitucional e intersetorial, a carência de infraestrutura, de condições e qualidade de atendimento e de pessoal capacitado (na ótica e na concepção dos direitos). Isso, apesar de que, ao estabelecer três áreas específicas de atuação: *promoção, defesa e controle*, busque garantir a qualidade dos serviços, prevenir situação de violações de direitos e o controle na implantação e investimento na política da infância e da juventude.

De fato, muitas são as situações em que crianças e adolescentes são tratados como ‘problema’, reeditando-se o estigma da periculosidade, que lhes nega a condição de sujeitos de direitos, prevista na doutrina da proteção integral. Essa forma de tratamento tem como resultado maus tratos, negligência, tentativas de supressão de direitos e encarceramento juvenil. Remete, pois, à necessidade de ressignificar a importância deste segmento para a sociedade, em especial no reconhecimento como sujeitos e protagonistas de sua história. Ainda, é válido ressaltar, fortalecer e garantir a legitimidade da Seguridade Social, a partir do tripé *assistência social, saúde e previdência* como políticas de Estado que promovam a proteção social e inclusão dos sujeitos, com equidade e justiça social. Nessa mesma esteira, a implementação das políticas setoriais possibilitou o desenvolvimento de uma rede protetiva, compartilhada e articulada.

É evidente que nos três séculos anteriores à aprovação do ECA, anteriormente postulados, muitos avanços podem ser enunciados. Também, aponta-se que a redemocratização brasileira permitiu a formulação de amplas normativas e regulamentações que passaram a normatizar e garantir proteção dos direitos de crianças e adolescentes. A criação do Conselho Nacional dos Direitos de Crianças e Adolescentes (CONANDA)⁹, os órgãos de defesa, como os Conselhos Tutelares e as Defensorias, os programas de convivência familiar e comunitária e de fortalecimento de vínculos, especialmente a partir da

⁸ O Artigo 86, do ECA estabelece que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

⁹ O CONANDA foi criado pela Lei nº 8.242/1991, atendendo ao disposto no art. 88, II, do ECA. É o órgão responsável pela deliberação da política de atenção à infância e a adolescência.

aprovação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, ressignificaram o atendimento de famílias, crianças e adolescentes no Brasil.

Os serviços socioassistenciais estruturados pelo SUAS, nas microrregiões brasileiras, a partir da implementação da proteção social básica e especial, com ênfase na territorialidade e com o princípio da matricialidade sociofamiliar, permitem refletir e executar um trabalho articulado e qualificado.

Dessa forma, o Estatuto e as normativas que dele derivam, como o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (2006), a Lei nº 12.010/2009 e a Lei nº 13.509/2017¹⁰ sobre a normatização da adoção a partir das diretrizes do ECA, e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE – Lei 12.594/2012), mostram avanços e o compromisso com os princípios de *brevidade* e *excepcionalidade*, previsto no ECA. Reforçam a garantia de instrumentos de gestão e de serviços na promoção de uma vida digna e que permita o desenvolvimento da cidadania e de sujeitos emancipados.

Portanto, reafirmar a doutrina da proteção integral e os princípios contidos no Estatuto significa caminhar na direção de uma política pública de defesa dos direitos da criança e do adolescente, especialmente no que diz respeito às três esferas de governo. Além disso, exige à sociedade brasileira pensar nos sujeitos que a compõem.

Entretanto, muitos movimentos que contrariam o próprio Estatuto e a Constituição Federal negam os princípios da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e impõem tentativas de reversões nesse processo, com regressões graves no direito infantil e juvenil. Para além da condição de vulnerabilidade social, da fragilização dos vínculos familiares e da prática de atos infracionais de crianças e ou adolescentes, estes precisam ser vistos como sujeitos em desenvolvimento, conforme preconizado no Artigo 6º, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

4 Considerações finais

Tem sentido falar em inconclusão de um estudo sobre a proteção social de crianças e adolescentes, na medida em que a emancipação e a cidadania desses sujeitos ainda estão longe de se tornarem direitos universais. Compreender a aprovação do ECA como um fenômeno

¹⁰ Estabeleceu novos critérios e prazos ao processo de adoção, criando regras para abreviar a adoção no Brasil; garante celeridade nos processos de destituição de poder familiar; prioriza a adoção de grupos de irmãos e crianças e adolescentes com deficiência, doença crônica ou com necessidades específicas de saúde, entre outras.

complexo que envolve múltiplas determinações, sejam socioeconômicas, políticas ou culturais, permite refletir sobre os desafios da sua implementação efetiva.

A comemoração dos trinta anos do ECA passa pela reflexão sobre os avanços conquistados na perspectiva da garantia de direitos de crianças e adolescentes no Brasil. Mostra a importância da gestão da política da infância e da juventude, bem como das práticas sociais dirigidas às famílias em suas relações sociais, visando a promoção da proteção social e familiar. Ademais a ação dos operadores do Estatuto, em uma relação dialogada e compartilhada, permite a garantia de ações promotoras de proteção social e inclusão.

É evidente que a situação de vulnerabilidade, decorrente das desigualdades socioeconômicas vividas por muitas crianças e adolescentes, reflete uma ‘imagem quebrada’ e ‘distorcida’ dos direitos sociais que lhes são devidos e assegurados pela própria CF/1988 e o ECA, mas que, na realidade, vão na direção contrária na sociedade brasileira.

Embora o ECA tenha avançado na garantia dos princípios da proteção integral, foram necessárias legislações específicas, voltadas ao atendimento e operacionalização de medidas protetivas e socioeducativas. É fundamental levar em consideração um movimento dialético e dinâmico entre o ECA e as formas de exclusão e as desigualdades socioeconômicas no Brasil, bem como as contradições entre as proposições das políticas públicas e as práticas protetivas a este segmento.

Nessa discussão é importante, ademais, questionar os limites da própria legislação no enfrentamento e resolução de problemas estruturais da nossa sociedade, como a desigualdade e as múltiplas formas de exclusão social. É preciso romper com o processo de ‘invisibilidade social’ em que se encontram muitos sujeitos de direitos. Ainda, insistir na persistência da implementação e efetivação do ECA, que passa pela garantia de questões de infraestrutura, destinação orçamentárias, quadro especializado de profissionais. Todo o anterior implica na afirmação da democracia, na ampliação da cidadania e ênfase nas políticas sociais.

Essa questão precisa ser assumida como um dos pontos de partida pelos agentes sociais e operadores do ECA, no desenvolvimento de práticas pedagógicas emancipadoras, o que implica em superar os estereótipos, os estigmas e o preconceito em relação às crianças e adolescentes no Brasil.

É nesse contexto que se reafirma a tese de que comemorar os pressupostos do ECA é preciso. Também se reitera a necessidade de refletir criticamente sobre a sua implementação e o quanto sua efetivação é urgente. O êxito passa pela vontade política e social brasileira, bem como pela articulação entre seus operadores e os demais agentes sociais, ao conseguirem dialogar intensa e profundamente sobre sua efetivação. O ECA pode contribuir na garantia de

direitos e propor experiências emancipadoras que ressignifiquem a vida de muitas crianças e adolescentes. No entanto, nenhuma alternativa pode ser isolada ou simplista.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos deputados, 1990. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8069-13-julho-1990-372211-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 06 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília: Presidência da República Casa Civil, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm. Acesso em: 22 mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Institui o Código de Menores. Brasília: Câmara dos deputados, 1979. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6697-10-outubro-1979-365840-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 21 mai. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 525, de 1º de julho de 1938**. Institui o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases da organização do serviço social em todo o país. Brasília: Câmara dos deputados, 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-525-1-julho-1938-358399-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Veja%20tamb%C3%A9m%3A-,Decreto%2DLei%20n%C2%BA%20525%2C%20de%201%C2%BA%20de%20Julho%20de%201938,que%20lhe%20confere%20o%20art>. Acesso em: 27 mai. 2019.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. *In*: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

GOFFMAN, Erving. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Tradução Marcia Bandeira de Mello Leite Nunes. 4.ed. Rio de Janeiro: LTC, 2017.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

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

ROSA, Elizabete Terezinha Silva. Adolescente com prática de ato infracional: a questão da inimputabilidade penal. *In*: **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2001. (n. 67).

SENADO FEDERAL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 2016.
Disponível em:
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf
Acesso em: 27 mai. 2019.