

A HISTÓRIA DA CONSTRUÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A POLÍTICA DE ATENDIMENTO: REFLEXÕES PARA O DEBATE

Wáldir Ferreira de ABREU

(Professor da Universidade Federal do Pará – UFPA
e da Universidade da Amazônia – UNAMA, Mestre em Educação)

Resumo: *O artigo trata sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente fazendo um breve histórico sobre o mesmo. É um artigo que procura provocar nos leitores o interesse em voltar a discutir o ECA. Finaliza falando das políticas de atendimento estabelecidas pelo Estatuto e da redução da maioridade penal.*

Introdução

As pesquisas publicadas pelas ONGs que trabalham com crianças e adolescentes têm mostrado que é comum encontrarmos crianças sendo violentadas em toda parte do Brasil. O Centro de Defesa da Criança e do Adolescente – CEDECA / EMAÚS/PA, publicou em 2001, que o número de ocorrências sobre a violência contra a criança e o adolescente aumentou significativamente na última década do século XX.

Os educadores de rua e os técnicos que trabalham com crianças que vivem nas ruas, dizem que apesar dos treze anos do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, a realidade – no que diz respeito à situação das crianças que se encontram sob risco – praticamente ainda é a mesma de décadas atrás. Isso significa dizer que o ECA não gerou práticas sociais que consigam resolver a situação das crianças que se encontram na rua, conforme, muitas vezes, é expresso nos discursos dos governantes e das pessoas que trabalham em defesa pelos direitos das crianças e dos adolescentes.

O artigo trata sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e das políticas demandadas pelo Estado brasileiro para o atendimento às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social; faz

também um breve histórico sobre a construção do Estatuto, assim como, procura mostrar a caminhada que foi feita até se chegar a promulgação do mesmo. É um artigo que procura provocar nos leitores o interesse em voltar a discutir o ECA e suas políticas de atendimento a este segmento social.

O Estatuto da Criança e do Adolescente entra em cena

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), lei que ora vigora e determina as políticas de atendimento às crianças e adolescentes de rua, se constituiu a partir da organização da sociedade civil e da formação de uma grande rede de movimentos sociais na luta pelos direitos das crianças e adolescentes desassistidos.

O ECA não é o resultado da vontade pessoal das autoridades brasileiras, mas o anseio do conjunto das instituições que sempre fizeram os movimentos sociais em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes e que *controversaram a ordem* na luta pela garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes em consequência da falta de políticas que viessem atender de fato os *meninos e meninas de rua*.

A história da luta pelo ECA está diretamente ligada ao conjunto de instituições criadas pela Igreja Católica e pela sociedade civil, como: a República de Emaús - Belém / PA, Pastoral do Menor / São Paulo e o Projeto Nacional de Alternativas e Atendimentos Comunitários a Meninos e Meninas de Rua.

A "Pastoral do Menor" – criada em 1979, por iniciativa do arcebispo da cidade de São Paulo, dom Paulo Evaristo Arns, conjuntamente com a República do Pequeno Vendedor de Belém do Pará, coordenada pelo padre Bruno Sechi, assim como, o Projeto Nacional de Alternativas e Atendimentos Comunitários a Meninos e Meninas de Rua – foram as protagonistas na articulação e mobilização para criação de uma nova ordem de atendimento às crianças e adolescentes, que privilegiava dois eixos: os preventivos, com os Centros Educacionais Comunitários e Creches Comunitárias e os curativos, que iniciaram um efetivo trabalho sócio-educacional junto à infância e adolescência nas ruas, com uma nova pedagogia – a Pedagogia Social de Rua:

O menino deixa de ser visto como feixe de carências e passa a ser percebido como sujeito de sua história e da história do povo, como um feixe de possibilidades abertas para o futuro. Agora se pergunta o que ele é, e o que ele sabe, o que ele traz, e do que ele é capaz.¹

Para Graciani² essa mobilização desemboca mais tarde - em 1985 - na criação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, que além de propiciar a congregação de Educadores Sociais de Rua, tinha a perspectiva de animar os processos organizativos das crianças e adolescente de e na rua, por meio de encontros locais, regionais e nacionais.

Baseado nesta nova pedagogia é que em 1986 realiza-se em Brasília o Primeiro Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, com a finalidade de discutir a problemática dos meninos e das meninas de rua de todo o Brasil.

Tanto a mobilização da Pastoral do Menor e da República do Pequeno Vendedor, quanto do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua favoreceram a criação de um amplo movimento social em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, que resultou na articulação para criação do artigo 227 da Constituição Brasileira, bem como a elaboração e aprovação do Estatuto da Criança e Adolescente, em 1990, cuja doutrina de proteção e atendimento integral norteia a sua proposta emancipadora.

Um Breve Histórico sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente

Graciani³ diz, em linhas gerais, que podemos perceber três momentos cruciais na definição das políticas públicas referentes à criança e ao adolescente brasileiros: num primeiro momento, o Serviço de Atendimento ao Menor (SAM) predominantemente funcionalista, pois seu atendimento tinha como finalidade apenas o

¹ Paulo Freire & Educadores de Rua. Brasília: 1985, p. 19 (grifado).

² GRACIANI, Maria Daílla. Educação popular como alternativa para os meninos de rua. In: *Dálio de Azevedo Jr.*, Petrópolis: Vozes, 1995.

³ GRACIANI, M.E., *op. cit.*

confinamento de adolescentes considerados perigosos pela sociedade, passa pela ditadura até a transição democrática, pautada pela idéia de marginalidade social e carência física, psíquica e social. Nesta óptica a criança é incapaz de agir, sentir e pensar. Em um outro momento, a idéia de *Menor*, estigmatizado pela então FUNABEM, firmou histórica e estruturalmente essa concepção baseada na categoria da família e comunidade que abandonava seus filhos, além de imprimir um caráter compensatório, com políticas sociais genéricas bloqueadoras da possível delinqüência. Seu intuito educativo era a recuperação para a vida social integrada, seu modelo de tratamento se caracterizava por ser assistencialista, paternalista e correccional, baseado na manutenção da ordem. Finalmente, a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) veio para propiciar a mudança da Política de Bem-Estar do Menor, estabelecendo como diretrizes: a articulação de políticas básicas e das políticas assistenciais, além de programas e serviços de proteção especial de garantia de direitos, contrapondo-se à doutrina da situação irregular, e como conquista da luta dos movimentos de defesa da criança e do adolescente em todo o país.

Segundo Costa,⁴ até o surgimento do ECA – em 1990 – todas as legislações menoristas latino-americanas, inclusive as brasileiras, eram baseadas na doutrina da situação irregular⁵. Assim foi com os Códigos de Menores existentes em toda América Latina. Hoje, com o ECA, a tendência é da doutrina de proteção integral⁶. A primeira manifesta a negação formal e substancial da criança e do adolescente e a segunda respeita-os como sujeitos de direitos.

⁴ COSTA, Antônio Carlos Gomes. *De Menor a Cidadão*. Brasília: Editora do Senado, 1985.

⁵ A doutrina da situação irregular consistia em não considerar as crianças pobres como sujeitos de direitos, por isso a lei é indiferente a elas.

⁶ Ao contrário da doutrina da situação irregular, a doutrina da proteção integral considera todas as crianças como sujeitos de direitos, independentemente de sua condição social, tratando-as como cidadãs, respeitando sua condição especial de sujeito em desenvolvimento, que precisa de proteção especial.

Paradoxalmente, no aceso das técnicas de dominação e submissão, que se manifestam em negação da condição de sujeito de Direito, se constrói a estratégia oposta de formação da cidadania para a maioria marginalizada de nossa infância latino-americana.⁷

Uma reflexão mais séria sobre o tema da legislação da infância-adolescência em nível brasileiro pode ser trazida no balanço entre relações das condições materiais e as condições jurídicas da infância, que revela dois tipos de infância: uma minoria, com as necessidades básicas amplamente satisfeitas (crianças e adolescentes), e outra, que é a maioria, com necessidades básicas total ou parcialmente insatisfeitas (denominados menores).

A legislação baseada na situação irregular permite demonstrar que, para a primeira categoria (crianças e adolescentes), as leis são indiferentes. No entanto, para a segunda categoria (menores), as leis condicionam a sua existência desde o nascimento, com controle social específico, baseado na subestimação estigmatizadora do vínculo entre as condições materiais e as condições jurídicas de infância.⁸ Para Mendez⁷ a doutrina da situação irregular parece ser acompanhada de contradições e discrepâncias de classe social, devido, de um lado, à falta de definições claras e significativas sobre situação irregular – posta na doutrina jurídica que tem pouco de jurídico, porém, muito de doutrinário e, por outro lado, devido ao fato de que sua missão consiste, na realidade, em legitimar regras e sujeitos vulneráveis que, por essa razão, são chamados de situação irregular: abandonados, vítimas de violência, de abusos sexuais ou maus-tratos, além dos supostos “infratores” da lei penal – quando pertencentes aos setores mais fragilizados da sociedade, constituindo-se, pois, em clientes potenciais dessa definição. Ao longo da vigência dessa legislação esse papel representou, no contexto social neoliberal, uma

⁷ R. MENDEZ, *Infância C. Dos Negligados aos Direitos* – Série Direitos da Criança 4, São Paulo: Malheiros Editora, 1991, p. 200.

⁸ *Ibidem*.

política de ajuste e de controle social, propiciando a ilusão de que algo estava sendo feito em favor dos menores.

A década de 1980 pode ser considerada histórica, por duas razões fundamentais: a primeira, a gradual e difícil redemocratização política do país, e a segunda, a discussão, elaboração e aprovação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, que de certa forma, propiciou um impacto significativo real, não só para o Brasil, mas principalmente para América Latina. Essa Convenção realizou-se em 1986 na Cidade de Beuge - região do Caribe - e teve como agenda a discussão da construção de diretrizes, a nível mundial, para elaboração de Leis minoristas nos países de Terceiro Mundo, onde ficasse garantido as regras mínimas para a Justiça de Menores.⁹

A partir desta Convenção Internacional dos Direitos da Criança foi possível a inovação da lei que passou a estar corporificada na Doutrina das Nações Unidas de Proteção Integral à Infância, composta pela Convenção Internacional das Nações Unidas dos Direitos da Criança, substituindo a Doutrina da Situação Irregular pela Doutrina da Proteção Integral, com essência de reconhecimento da criança e do adolescente como sujeito pleno de direitos.

As políticas públicas passaram a incorporar as novas exigências da Doutrina da Proteção Integral, incluindo em seus parâmetros o princípio constitucional de que nenhum cidadão poderá ser detido a não ser em flagrante delito, com ordem escrita e assinada pela autoridade competente, acabando com isso com os recolhimento de menores para os internatos públicos sem a prévia autorização judicial. *A sociedade e os grupos de defesa e luta pelos direitos da criança e dos adolescentes tiveram de estudar e aprender com fundamentação rigorosa as novas medidas legais adotadas¹⁰.*

⁹ GRACIANI, *op. cit.*, p. 268.

¹⁰ *Ibidem*, p. 270.

Os órgãos de assistência à infância foram obrigados a rever suas diretrizes, pois tiveram que incorporar a nova política de atendimento, criando os conselhos dos direitos e os conselhos tutelares. Isso provocou modificações das políticas públicas nacionais, que até hoje estão em processo de implantação. Somam-se aos Conselhos os Fóruns de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente, em nível local, estadual e nacional, que articulam as forças vivas organizadas da sociedade civil, além dos inúmeros Centros de Defesa dos Direitos da Infância, que hoje já se constituem em uma rede em nível nacional e internacional, em que todos apregoam e tentam executar ações tendo como prioridade absoluta à criança.

É de se crer que essa mudança fundamental no mundo jurídico – da Doutrina da Situação Irregular à Doutrina de Proteção Integral da Infância – seja apenas um passo na direção da realização da defesa e do aprofundamento das últimas conquistas jurídico-políticas, constituindo-se em uma etapa histórica para a maioria das condições de vida da Infância e da Adolescência brasileira.

A Nova Política de Atendimento à Infância e à Adolescência

A visão de atendimento integral à criança e ao adolescente, estabelecida no ECA, define que o atendimento deverá ser feito por *um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme estabelece o artigo 86.*

Graciani¹¹ diz que as modalidades de intervenções previstas na linha de atendimento se configuram em políticas públicas-sociais básicas, de assistência social, de proteção especial e de garantia de direitos. Elas se dirigem a destinatários específicos, com exceção da primeira que é mais abrangente e para todos, “isto é, direitos de todos e dever do Estado”. Ou seja, engloba todo o universo das crianças e adolescentes. Por exemplo, as crianças não podem ser privadas de educação e saúde, além de terem direito à cultura,

¹¹ GRACIANI, M. E., *op. cit.*

recreação, esporte, lazer e profissionalização, como proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado.

Continua a autora afirmando que no que se refere à política de assistência social, ela se dirige a destinatários específicos, como diz a lei: *"a aqueles que delas necessitam", pessoas ou grupos que se encontram em situação permanente ou temporária de privação econômica.*

No caso do Brasil, grande parte de sua população encontra-se nesta situação, principalmente as crianças e adolescentes cujos pais ganham menos de um salário mínimo ou até um salário mínimo mensal. De modo similar, as políticas de proteção especial também não se destinam às crianças e adolescentes em seu todo, mas às que se encontram em situações particularmente difíceis ou em situação de risco pessoal ou social tão-somente. São aquelas expostas a fatores que ameacem efetivamente sua integridade física, psicológica ou moral, causados por qualquer agente social (família, instituição, Estado).

Essas políticas dirigem sua ação para as crianças ou adolescentes vítimas do abandono ou do tráfico, as que fazem da rua o seu espaço de viver e de moradia, as vítimas do trabalho abusivo e explorador, os envolvidos no uso e/ou tráfico de drogas, as adolescentes prostituídas e em conflito com a lei, em razão de cometimento de um "ato infracional"¹²

Por último, as políticas que atuam no âmbito das garantias de direitos individuais e coletivos da população infanto-juvenil. Seus principais protagonistas são: o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Magistratura e a Segurança Pública, que devem em nome do Estado atuar para garantir, assegurar e manter o respeito aos direitos e, se necessário, punir os que os transgridem.

Entre todas as políticas de atendimento criadas pelo ECA, a criação dos Conselhos Tutelares e dos Conselhos dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, descentralizaram o poder da Justiça

¹² GRACIANI, op. cit., p. 272

para infância e democratizaram a elaboração das políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes, pois estes órgãos foram constituídos com representantes dos movimentos que sempre lutaram em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Tanto os Conselhos dos Direitos como os Conselhos Tutelares passaram a fazer parte do cotidiano da sociedade nos diversos municípios brasileiros, tornando a criança mais próxima da comunidade da qual ela faz parte, como determina o artigo 227 da constituição brasileira;

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Art. 227 – Constituição Brasileira de 1998).

Mas, apesar de toda conquista para a elaboração do ECA, o que se percebe é que essa nova lei, que nos parece tão perfeita, apresenta por trás de si elementos das políticas neoliberais para o atendimento das camadas sociais menos privilegiadas pelo sistema social capitalista em que se vive, isto é, ela passa a responsabilidade de atendimento à criança e ao adolescentes para os organismos da sociedade civil, como as ONGs e demais entidades filantrópicas ligadas à Igreja. É por essas questões e também por falta de investimentos em políticas sociais consistentes que até agora – após treze anos de promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – a realidade parece não ter mudado muito para as criança e para os adolescentes marginalizados do Brasil.

A discussão agora no Brasil é a possibilidade da redução da maioria penal, pois, a cada fato isolado, ou crime cometido por adolescente, é um tema que volta à tona, porém não podemos decidir uma questão tão importante e de relevância jurídico-social impulsionados pela emoção, haja vista que a marginalidade do adolescente no Brasil é uma questão muito mais social do que jurídica.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Waldir Ferreira de. *O Programa Terre des Hommes e o Menino de Rua em Fortaleza*. Programa Terre des Hommes – Fortaleza /CE, 1984. mimeo.

_____. *O Estado da Criança e do Adolescente e as Políticas de Atendimento aos Meninos e Meninas de Rua do Estado Neoliberal Brasileiro*. Dissertação de Mestrado / Centro de Educação - UFPA, 2002, mimeo.

CEDECA – EMAÚS. *Violência contra Crianças e Adolescentes na Região Metropolitana de Belém*. Belém: Banco de Dados / CEDECA, 2000.

COSTA, Antônio Carlos Gomes. *De Menor a Cidadão*. Brasília: Editora do Senado, 1985.

_____. *O Estado da Criança e do Adolescente e o Trabalho Infantil*. São Paulo: LTr, 1994.

_____ & MENDEZ, Emílio G. *Das Necessidades aos Direitos - Série Direitos da Criança 4*. São Paulo: Malheiros Editora, 1994.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - 1988. Cap.VII. Da família, da criança, do adolescente e do idoso.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, Lei 8.069/1990.

GRACIANI, Maria Estela. Educação popular como alternativa para os meninos de rua. In: *Ruação de Apucarã II*. Petrópolis: Vozes, 1995.

_____. *Psicologia Social de Rua*. São Paulo: Cortez, 1997

PAULO FREIRE & EDUCADORES DE RUA. Uma Abordagem Crítica. Projeto Alternativas de Atendimento a Meninos de Rua, Brasília, mimeo, 1985.

MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA. Trajetória da luta em defesa da criança e do adolescente no Brasil. Coleção: publicações e divulgação do movimento, Série 3, número 1, 1995.