

## **Ser criança e adolescente na sociedade brasileira: passado e presente da história dos direitos infanto juvenis**

Isis S. Longo<sup>1</sup>

### **Resumo**

Este texto apresenta episódios da história da democracia do Brasil que corroboraram para mudança do paradigma da legislação sobre os direitos infanto-juvenis. A promulgação da Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente representou um marco na democracia e defesa dos direitos humanos; no entanto, procuramos desvelar preceitos da Doutrina da Proteção Integral, que após quase 20 anos de existência, ainda são considerados elementos exógenos às práticas e mentalidades do cotidiano das instituições, como por exemplo, nas próprias escolas públicas. Recuperar fatos da história recente sobre as conquistas da sociedade civil organizada, no bojo da Constituição Federal de 1988 e do ECA em 1990 é fundamental para avaliarmos os desafios deste século XXI, no que tange a implementação dos direitos universais em especial ao segmento da infância e adolescência.

Palavras-chave: Direitos humanos – Estatuto da Criança e do Adolescente – Menoridade – Exclusão – Pedagogia Social

### **TO BE ADOLESCENT AND CHILD IN THE BRAZILIAN SOCIETY: PASSED AND PRESENT OF THE HISTORY OF YOUTHFUL RIGHTS**

### **Abstract**

This text presents episodes of the history of the democracy of Brazil that they had corroborated for change of the paradigm of the legislation on the infanto-youthful rights. The promulgation of Law 8.069/90 - Statute of the Child and the Adolescent

---

<sup>1</sup> Educadora da Associação Educativa TECER DIREITOS (AETD). E-mail: [isislongo@ig.com.br](mailto:isislongo@ig.com.br).

represented a landmark in the democracy and defense of the human rights; however, we look for to show rules of the Doctrine of the Integral Protection, that after 20 years of existence, still are considered strangers elements to practical and the mentalities of the daily one of the institutions, as for example, in the proper public schools. To recoup facts of recent history on the conquests of the organized civil society, in the bulge of the Federal Constitution of 1988 and the ECA in 1990 is basic to evaluate the challenges of this century XXI, in what it refers to the implementation of the universal rights in special to the segment of infancy and adolescence.

Word-key: Human rights - Statute of the Child and the Adolescent - Minority - Exclusion - Social Education

#### O passado da legislação menorista no Brasil

O Código de Menores de 1927, criado na Primeira República, também chamado de Código Mello Mattos, pressupunha a articulação entre a assistência pública e privada. No Brasil, dos períodos colonial e imperial, a caridade sempre fora uma obra de assistência privada, logo, o Estado Republicano não poderia assumir toda a assistência social, porém, com a modernização das leis, deveria ser o mantenedor dos institutos urgentes e típicos (reformatórios, casas de detenção), e o socorro do maior número de necessitados ficaria a cargo da iniciativa privada coletiva ou individual.

A menoridade é um assunto multidisciplinar, tanto que o Código de 1927 dedica uma parte especial para a atuação médica psiquiátrica no juízo de menores, com a inspeção do médico para maior conhecimento do menor, com uma inter-relação entre as práticas médicas e jurídicas na definição do menor como um objeto institucional.

O menor estará mais visado pelos mecanismos disciplinares e normativos por ser a garantia da reprodução do modo capitalista, a garantia do trabalhador honesto e eficiente. A punição do menor, mesmo que seja para sua regeneração,

denota um caráter híbrido no Código de Menores, pois a sociedade desigual é que produz menores abandonados e delinquentes, mas a lei está baseada nos argumentos científicos, morais, e jurídicos para justificar a necessidade da punição.

No caso do aumento da criminalidade infanto-juvenil, como maior repressão será acrescido o conceito de periculosidade do menor como fator determinante para a definição de medidas disciplinares diferenciadas, conforme os reformatórios do período de vigência do SAM – Serviço de Assistência ao Menor, criado por Getúlio Vargas, e a FUNABEM dos militares.

Com o populismo do Estado Novo, as conquistas sociais, mediante legislação trabalhista e a industrialização e urbanização crescentes, traduzem também o acirramento da lógica da acumulação capitalista, pois o processo de migração e imigração de mão-de-obra possibilita o aumento do exército industrial de reserva, com uma população pobre exposta à exploração, com seus filhos à margem da lógica produtiva e à margem dos direitos sociais.

Neste cenário a questão dos menores será novamente centro da preocupação assistencial do governo, que aprovará a Lei de Emergência em 1943. Esta lei promoverá uma mudança no Código de Menores de 1927, com os trabalhos de uma comissão revisora do mesmo, que definirá o critério de ‘periculosidade’ manifesta na personalidade do adolescente como determinante para a decisão dos encaminhamentos do juiz.

O modelo padrão de instituição de atenção aos menores infratores do governo Vargas com a criação do Serviço de Atendimento ao Menor – SAM, nitidamente preocupar-se-á em defender a sociedade capitalista e não os direitos de crianças e adolescentes marginalizados.

Os programas assistencialistas desenvolvidos pelo governo Vargas têm o compromisso com a inserção das crianças e adolescentes pobres no sistema produtivo por meio da disciplina institucional e o caráter moral e pedagógico do trabalho. No caso dos menores improdutivos (vadios, delinquentes, infratores, libertinos, mendigos), a política de confinamento em instituições totalitárias será realizada pelo poder judiciário, na figura do juiz (auxiliado pelo comissário de

menores e pelo médico) e pelo poder executivo, na figura do Estado mantenedor e/ou fiscalizador das instituições para reeducação de menores.

Com o fim da Era Vargas e o restabelecimento da democracia no país, o desgaste nacional do SAM é percebido pelas inúmeras denúncias de maus-tratos e violência sofridas pelos internos porém, mesmo com a percepção da sociedade para com as arbitrariedades do sistema de 'recuperação' dos menores, não houve mudanças substantivas na área de assistência social; o momento histórico vivido era de tensão e embate entre projetos políticos antagônicos. De um lado, a classe trabalhadora lutava por maior autonomia de organização e por uma política social mais redistributiva e, de outro lado, as elites conservadoras procuravam conter a mobilização das massas e os avanços sociais.

Nesta conjuntura de tensão social eclode o golpe militar e, portanto, a perspectiva para a política de assistência ao segmento infanto-juvenil vai ser novamente recomposta num contexto autoritário de uma ditadura militar, com a implantação da Política Nacional para o Bem-Estar do Menor.

O golpe militar acena ao povo brasileiro com a promessa dos novos dirigentes do Estado colocarem a ordem e o progresso no país. Desta forma, a política social não é vista como um direito pelos militares e sim como uma estratégia para o crescimento econômico e maior controle da massa miserável.

O discurso oficial no âmbito da questão do menor é a ruptura com as práticas repressivas do SAM e a implantação de um novo modelo de política nacional assentado no 'bem-estar' do menor. A Lei 4.513, de 1964, define a PNBM – Política Nacional para o Bem Estar do Menor, criando a FUNABEM – Fundação Nacional para o Bem –Estar do Menor, que deveria emanar políticas estaduais.

Neste contexto, a FUNABEM é criada para conter o avanço da marginalidade infanto-juvenil, mas com um verniz de modernidade no atendimento. O novo enfoque assistencialista de atendimento coloca para a criança e o adolescente pobres o feixe de carências bio-psico-sócio-culturais. O padrão de desenvolvimento normal seria o jovem da classe média e, portanto, mais uma vez o estigma da marginalização dos pobres estaria preservado.

Como o Estado militar em crise não tinha condições de tutelar todos os filhos da classe trabalhadora, sejam eles: abandonados, órfãos, vadios, libertinos, infratores, o custo econômico de manter a PNBEM ficava insustentável; porém, como a questão do menor não havia sido solucionada, conforme promessa da FUNABEM havia a necessidade de se definir o novo alvo da ação/internação da política de bem estar do menor. É neste cenário que, em 1979, pela Lei 6.697/79 será aprovado o Novo Código de Menores que irá definir como objeto de sanção e vigilância os menores em 'situação irregular', principalmente os menores infratores.

Pela Doutrina da Situação Irregular, o menor constrói a sua identidade como a síntese de uma existência marginal. O Novo Código de Menores de 1979 substitui as categorias de menor abandonado e menor infrator pela categoria de *menor em situação irregular*. O Código destina-se à proteção, assistência e vigilância aos menores de 18 anos que se encontrem em situação irregular, como: I – privado de condições sócio econômicas; II – vítima de maus-tratos; III – perigo moral; IV – privado dos pais ou responsáveis; V – desvio de conduta; VI – autor de infração penal.

A institucionalização compulsória dos menores em situação irregular irá perdurar na Nova República, até a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, porém, o estigma dos menores abandonados e infratores persiste nesta primeira década do século XXI.

Antecedentes históricos à publicação do ECA:

O processo de abertura política do Brasil no final dos anos de 1970 é fomentado pela organização da sociedade civil. Este conceito de sociedade civil, entendido na amplitude gramsciana, é um conjunto heterogêneo de organismos privados de participação política responsáveis pela elaboração ou difusão de ideologias (escola, igreja, sindicato, partidos, organizações profissionais, meios de comunicação, movimentos sociais, ONGs e etc). A nova esfera de organização social, principalmente a organização dos movimentos sociais populares, emerge

como uma força de oposição ao Estado repressor e é neste conjunto de mobilizações que o movimento da infância será constituído.

As mudanças de práticas e de mentalidade no atendimento ao segmento infante-juvenil contidas na legislação ECA são resultados da luta dos movimentos sociais para enterrar o entulho do autoritarismo militar na condução das questões sociais do país. O Estatuto irá sistematizar as principais legislações nacionais e internacionais que contribuíram para a formulação do princípio da garantia universal dos direitos das crianças e dos adolescentes, mas, sobretudo, será o ativismo de milhares de pessoas comprometidas com uma sociedade mais justa e democrática o fator de vanguarda da nova legislação, pois os demais marcos legais da infância, como o Código de Menores de 1927 e o Código de Menores de 1979, foram construídos sob a óptica das elites, sem a participação ativa da sociedade<sup>2</sup>.

A Declaração dos Direitos da Criança da ONU em 1959 provocou discussão mundial em torno das demandas da população infantil. A Declaração cobrou dos Estados Nacionais o compromisso com a defesa da proteção especial às crianças, a garantia da universalização dos direitos a todas as crianças, bem como a garantia da educação primária gratuita e obrigatória.

No Brasil, nos idos de 1975, a Câmara dos Deputados instaurou a “CPI do Menor”. A Comissão Parlamentar de Inquérito tinha por objetivo investigar o problema do ‘menor’ carente no Brasil. O resultado da CPI foi desencadear maior pressão para que novos instrumentos legais fossem criados para solucionar o problema da carência e combater o aumento da criminalidade nas cidades com maior número de menores abandonados.

Como reação da sociedade civil ao ‘problema do menor’, a Arquidiocese de São Paulo funda, em 1978, a Pastoral do Menor. Com a Pastoral, sob a regência do bispo D. Luciano Mendes de Almeida surge, a figura do ‘educador/a de rua’;

---

<sup>2</sup> Para maior detalhamento dos fatos históricos que antecederam a promulgação do ECA ver os trabalhos de DE TOMMASI, L. Em busca da identidade. Paris, 1997. MENDEZ, E.G. & COSTA, A.C.G. Das necessidades aos direitos. São Paulo: Malheiros, 1994. LONGO, I.S. O Aprendizado da Participação Política – O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA/SP. Mestrado, FEUSP, 2003.

com o objetivo de denunciar a situação das crianças de rua, bem como reiterar o compromisso da Igreja Progressista com os excluídos e marginalizados.

Em 1979 aconteceu o Ano Internacional da Criança, e neste cenário de apelo mundial pela proteção da criança, o Brasil do regime militar aprovou o novo Código de Menores. Em tal Código ficou instituída a *Doutrina da Situação Irregular*, definida como a situação de privação das condições de subsistência, maus-tratos, abandono, desvio de conduta moral ou por prática de infração penal. Referidas situações colocavam a criança pobre como potencialmente criminosa. Assim, as precárias condições sociais transformavam a criança, vítima da exclusão, no réu criminoso, sujeito ao confinamento dos reformatórios – FEBEM's. Cabe lembrar que neste ano de 1979 surge, por iniciativa da advogada Lia Junqueira, a entidade Movimento em Defesa do Menor, para denunciar a violência praticada contra as crianças pela polícia e pelas FEBEM's.

Por meio de parceria entre UNICEF, Ministério da Previdência e Assistência Social e FUNABEM, cria-se o Projeto “Alternativas de Atendimento a Meninos de Rua”, em 1982. O projeto tinha como característica central o apelo à comunidade local com o lema: “Aprendendo com quem faz!”. Para Antonio Carlos Gomes da Costa (1994), este momento vivia um clima de ‘criatividade institucional’, com uma prática de formação de grupo chamada: “semistágio – seminário e estágio”. Nestas atividades a produção e socialização dos materiais propiciaram ao movimento popular o acúmulo de idéias e experiências para uma nova geração de programas de atendimento, e a formação de novas lideranças de diversos segmentos, com reconhecimento nacional.

Para Livia de Tommasi (1997), o objetivo deste projeto ao identificar, registrar e divulgar experiências comunitárias bem sucedidas no atendimento a meninos de rua, nada mais era do que o repasse da responsabilidade do poder público à comunidade local, além da reprodução do discurso ideológico da superação dos problemas sociais, com aplicação de projetos que visavam o trabalho infanto-juvenil (engraxar sapatos, levar carrinhos de feira, vender picolés, vigiar carros), sem que a comunidade tivesse espaço para questionar e pressionar o poder público para a superação da estrutura social excludente.

A questão dos meninos de rua é tratada simplesmente como um problema social, que pode ser resolvido através de medidas de fácil alcance, e não como consequência de uma estrutura social desigual e excludente. A solução, portanto, pode e deve ser encontrada e assumida pela comunidade, sem precisar provocar mudanças estruturais para atacar as causas, sociais e econômicas, do problema (TOMMASI: 1997, 57)

Em Brasília, no ano de 1984, ocorreu o I Seminário Latino-americano sobre alternativas comunitárias para meninos de rua, promovido pelo UNICEF e Ministério da Previdência e Assistência Social do Brasil. As experiências dos diferentes países contribuíram para a reflexão conjunta sobre a necessidade de superação do modelo assistencialista, bem como marcaram as críticas ao sistema correccional-repressivo do Código de Menores e da FUNABEM.

No ano de 1985, no I Encontro Nacional das Comissões Locais do Projeto Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos de Rua, nasce no Brasil o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR. O Movimento busca maior autonomia nos Estados e maior intervenção política, o que abre confronto direto com o Projeto Alternativas Comunitárias, visto que este sustenta a ‘neutralidade’ política e a ênfase no aparato técnico e pedagógico. O MNMMR vai se definindo como uma organização de luta pelos direitos da criança e do adolescente e procura maior sustentação política, apoiando a criação da Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança, naquele mesmo ano.

Em 1986 o MNMMR realizou o I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua em Brasília e expôs a natureza política e a identidade progressista no movimento. O protagonismo infanto-juvenil, com as manifestações críticas de crianças e adolescentes que expressavam suas idéias e opiniões sobre política, saúde, trabalho, escola, direito, sexualidade e violência, deu maior visibilidade à luta pela defesa dos direitos do segmento infanto-juvenil.

Neste mesmo ano de 1986 criou-se a Comissão Nacional “Criança Constituinte”, com o trabalho de sensibilizar e mobilizar a opinião pública e os constituintes sobre a realidade da infância no país. Esta intensa mobilização

conseguiu apresentar uma Emenda Popular à Constituição sobre os direitos da criança, com mais de um milhão de assinaturas.

A Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança, formada por entidades como a Pastoral do Menor, MNMMR e Comissão Nacional Criança na Constituinte, elaborará uma 'Carta Aberta aos Constituintes e à Nação Brasileira', que serviu como documento base para a Emenda 'Criança Prioridade Absoluta'; apresentada no ano de 1987.

A Emenda apresentada reivindica a inserção, na Constituição Brasileira, dos sete direitos capitais da Declaração Universal dos Direitos da Criança da ONU; menciona a parceria do Estado com as entidades não-governamentais, incluindo a necessidade de lei ordinária detalhadora do 'alcance e das formas de participação das comunidades locais na gestão, no controle e na avaliação das políticas e programas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente'; e acentua a preocupação com a defesa dos meninos acusados por infração penal (TOMMASI: 1997, 65)

Ainda em 1986 é firmado um convênio entre o UNICEF e o MEC para a viabilização da mudança do panorama legislativo da infância e adolescência no Brasil, por meio do Termo de Acordo de Cooperação Técnica e Financeira.

Em 1988 criou-se o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – o Fórum DCA, com o objetivo de articular a campanha: "Criança Prioridade Nacional". O Papel do Fórum DCA era pressionar a sociedade e os constituintes para a urgência na mudança da legislação, denunciar a violência contra a criança (combate aos grupos de extermínio), formar e informar a opinião pública frente às questões da infância na nova Constituição. Em maio de 1988 realizou-se a 'Ciranda da Criança' no Congresso Nacional, com o abraço simbólico do Congresso Nacional em favor da Emenda 'Criança Prioridade Nacional!'

A Constituição Federal, promulgada em outubro de 1988, incorporou as reivindicações das duas Emendas de iniciativa popular, numa votação de 435 votos a favor e somente 8 votos contrários. A garantia da participação popular nas políticas sociais foi prevista conforme o artigo 204 e o princípio da criança

prioridade absoluta ficou previsto conforme o artigo 227 da Constituição <sup>3</sup>. Em dezembro, daquele mesmo ano, criou-se o grupo de redação do Estatuto da Criança e do Adolescente, formado por representantes das entidades de defesa, juristas e consultores do UNICEF <sup>4</sup>.

Assim, em 5 de outubro de 1988, o Brasil incorpora em sua Carta Magna os elementos essenciais de uma Convenção Internacional que só será aprovada em 20 de novembro de 1989. Isto ocorreu basicamente em razão da força, da habilidade, da resolução e do compromisso do movimento social que se forjou em torno dos Direitos da Criança e do Adolescente. (...) A síntese de todo esforço realizado encontra-se condensado no extraordinário e seminal caput do artigo 227 da Constituição (MENDEZ, E.G. & COSTA, A.C.G: 1994, 137)

No ano de 1989, o II Encontro Nacional do MNMMR teve forte repercussão na sociedade brasileira, com a participação ativa de crianças e adolescentes que denunciavam a permanência do autoritarismo e violência frente à população pobre e estigmatizada como marginal. O impacto das deliberações do encontro do MNMMR refletiu na criação da Frente Parlamentar pelos Direitos da Infância e Juventude, empenhada na aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Em tal ano, ainda, ocorreu a *Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança da ONU*, que reconheceu e reafirmara a valorização da criança, enquanto pessoa humana em condição peculiar de desenvolvimento.

Para Antonio Carlos Gomes da Costa (1994), a mobilização social para a realização do ECA foi fundamental para aproximar os ditames da lei com o momento histórico vivido. O papel do Fórum DCA fora decisivo, pois as diversidades ideológicas das entidades não-governamentais que compunham o Fórum revelavam a maturidade política do movimento social, capaz de firmar o consenso nas questões da garantia dos direitos humanos para universalidade das

---

<sup>3</sup> *Constituição Federal de 1988 - Artigo 227*: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à 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”.

<sup>4</sup> O consultor do UNICEF – Fundo Internacional das Nações Unidas para Infância, que fez parte da Comissão de redação do ECA foi o sr Antônio Carlos Gomes da Costa.

crianças e adolescentes brasileiros, além de respeitar a identidade, a autonomia e o dinamismo de cada entidade membro do Fórum.

A força social na elaboração do Estatuto foi refletida nas manifestações, congressos, jornadas, publicações de textos e materiais de subsídio entregues para o grupo de redação do novo Estatuto. A composição de forças políticas em torno do ECA estava no mundo jurídico, através dos juízes, promotores, advogados e professores de direito; na administração pública, com os assessores progressistas da FUNABEM, dirigentes e técnicos dos órgãos estaduais reunidos no FONACRIAD (Fórum Nacional de Dirigentes de Políticas Estaduais para Criança e Adolescente); e, no campo dos movimentos sociais, formado pelo Fórum DCA e por entidades como OAB – Ordem dos Advogados do Brasil, SBP – Sociedade Brasileira de Pediatria, e Abrinq – Associação dos Fabricantes de Brinquedos.

A estratégia de luta dos movimentos sociais estava na mudança do panorama legal, no reordenamento institucional e na melhoria das formas de atendimento direto. Com a redação concluída, o Estatuto da Criança e do Adolescente foi apresentado ao mesmo tempo na Câmara e no Senado Federal e, ao ser aprovado pelo Congresso Nacional, foi sancionado pelo Executivo, na Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.

Aprovada a nova lei, o desafio posterior seria a sua concretização. No âmbito do imaginário social, a radicalidade do Estatuto da Criança e do Adolescente estava e está em romper com o estigma dos menores, mediante a universalização do direito à infância e à adolescência, para todos os sujeitos entre 0 e 18 anos. Os direitos contidos no ECA não admitem a discriminação por classe, gênero ou etnia, entre os ‘menores’ enquanto filhos dos pobres e as crianças e adolescentes enquanto filhos da classe média e dos ricos.

#### A Doutrina da Proteção Integral – ECA (1990)

Pela Doutrina de Proteção Integral, a criança e o adolescente, por suas características peculiares de pessoas em desenvolvimento, têm o direito à

proteção integral da família, sociedade e Estado. De acordo com tal doutrina, o segmento infanto-juvenil tem garantias jurídicas que asseguram os seus direitos e adotam as medidas de proteção e as medidas sócioeducativas, como substituição do caráter repressivo e punitivo da Doutrina da Situação Irregular.

Sobre as mudanças no reordenamento institucional houve a extinção da FUNABEM e a criação do CBIA – Centro Brasileiro da Infância e Adolescência, com a tarefa de provocar a implantação do ECA em todo o país. Houve, também, inovações quanto ao conteúdo das políticas para infância e juventude com a substituição das práticas assistencialistas e correccionais repressivas, por uma reorganização das políticas públicas em: a) políticas sociais básicas, b) políticas complementares e, c) programas de proteção especial para criança e adolescentes em situação de risco.

No campo da ‘desmontagem’ das práticas de atendimento das FEBEM’s pouco se avançou de imediato e, após 18 anos do ECA, o diagnóstico é que as práticas continuam, com a manutenção dos prédios, pessoal, linha de ação e até a mesma nomenclatura (a FEBEM/SP em 2007 foi rebatizada de Fundação CASA). Houve a implantação de serviços de assistência médica, psico-social e jurídica de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de maus-tratos e violência. Os internatos e os orfanatos foram readaptados para a convivência de crianças e adolescentes de várias faixas etárias, com meninos e meninas e permanência entre irmãos. Os CEDECAs – Centros de Defesa da Criança e do Adolescente foram criados para o atendimento ao segmento infanto-juvenil junto às comunidades.

Ainda sobre o reordenamento institucional houve também uma preocupação em levar à Polícia Militar o comprometimento da corporação, em assumir o ECA, para não reproduzir suas práticas de violência contra as crianças e adolescentes. Esta mudança de mentalidade e ação implica, urgentemente, um processo de formação constante da PM na defesa dos direitos humanos e na proteção de todos; do contrário, perpetuar-se-á a política da perseguição da população pobre conforme ideologia do combate ao inimigo, herança maldita da ditadura militar com a sua política de segurança nacional.

Quanto à mudança no paradigma da gestão das políticas de atendimento ao segmento infanto-juvenil houve a criação dos Conselhos dos Direitos nas três esferas de governo, com ênfase à descentralização político-administrativa e a participação popular na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Como novo elemento de proteção aos direitos do segmento infanto-juvenil há a criação do Conselho Tutelar, órgão público que atua na esfera municipal para zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente<sup>5</sup>. Este órgão tem caráter permanente e autônomo, não-jurisdicional e não integra o Poder Judiciário, é criado por Lei Municipal que disciplina seu funcionamento. Cada município deve ter no mínimo um Conselho Tutelar, formado por 5 membros, eleitos pela comunidade local. Na interpretação de especialistas do direito, como Wilson Liberatti (1997), o Conselho Tutelar é o que há de mais democrático na justiça brasileira, pois os conselheiros têm mandato eletivo pelo povo e têm autonomia frente aos poderes executivo e judiciário, que permite que o órgão 'conselho' seja a instância de melhor comunicação entre comunidade e poder público.

As mudanças de paradigma, método e gestão sobre a política de proteção integral do segmento infanto-juvenil estão apresentadas minuciosamente no Estatuto da Criança e Adolescente por meio dos seus 267 artigos divididos em Livros, Títulos, Capítulos, Seções e Subseções. A riqueza e o detalhamento com que o Estatuto formaliza os novos direitos das crianças e adolescentes brasileiros é gigantesca, o que demonstra que o trabalho da sociedade civil organizada no Fórum DCA, nos eventos, seminários, congressos, reuniões e campanhas para a concretização do ECA, fora de alguma forma contemplado nos artigos da nova lei. Como não seria pertinente neste trabalho fazermos uma explanação sobre cada um dos artigos, faremos uma breve apresentação da estrutura do ECA e destacaremos alguns artigos para ilustrarmos a magnitude da lei.

A estrutura formal do Estatuto da Criança e do Adolescente:

O Livro I - Parte Geral - possui três títulos:

---

<sup>5</sup> Artigo 131 do ECA.

- O título I, sobre as Disposições Preliminares.
- O título II, sobre os direitos fundamentais que estão registrados em cinco capítulos: Cap.I. Direito à vida e à saúde; Cap.II. Direito à liberdade, ao respeito e à dignidade; Cap.III. Direito à convivência familiar e comunitária; Cap.IV. Direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer; Cap.V. direito à profissionalização e à proteção no trabalho.
- O título III trata da Prevenção. O cap. I; para disposições gerais, e o cap.II, para prevenção especial.

O Livro II - Parte Especial - está dividido em sete títulos:

- O título I, sobre a política de atendimento, com o cap.I para disposições gerais e o cap.II para entidades de atendimento.
- O título II, sobre as Medidas de Proteção, com o cap. I para disposições gerais e o cap. II para as medidas específicas de proteção.
- O título III, sobre a prática do ato infracional, com cinco capítulos: cap.I, disposições gerais; cap. II, dos direitos individuais; cap. III, das garantias processuais; cap. IV, das medidas sócioeducativas; cap. V, da remissão.
- O título IV, sobre as medidas pertinentes aos pais ou responsáveis.
- O título V, sobre o Conselho Tutelar com cinco capítulos: cap.I, disposições gerais; cap.II, das atribuições dos conselheiros; cap. III, da competência; cap IV, da escolha dos conselheiros; cap. V, dos impedimentos.
- O título VI, sobre o acesso à Justiça com sete capítulos: cap.I, disposições gerais; cap II, da justiça da infância e juventude; cap. III, dos procedimentos; cap. IV, dos recursos; cap. V, do Ministério Público; cap. VI, do advogado; cap.VII, da proteção Judicial dos Interesses Individuais, Difusos e Coletivos.
- O título VII, sobre os crimes e infrações administrativas, prescrevendo o cap. I, dos crimes; e o cap. II, das infrações administrativas.

A estrutura formal do ECA, como toda norma jurídica, tem sua linguagem própria que dificulta a compreensão dos termos, o que em parte pode justificar a falta de popularização do teor da letra da lei. No início dos anos 1990 várias publicações populares sobre o ECA foram confeccionadas em forma de cartilhas e

gibis, prática que deveria ser constante para que o Estatuto fosse mais lido, mais conhecido e mais desmistificado.

Como o objetivo específico de nosso texto é ressaltar a magnitude do ECA, com os seus quase 20 anos de existência, e sua a penetração nas instituições sociais como as escolas públicas, alguns artigos são importantes para nossas reflexões, como: as Medidas de Proteção (artigos 98 e 101), as Medidas Sócioeducativas (art. 112), as Medidas pertinentes aos pais ou responsáveis (art.129), e as atribuições dos Conselhos Tutelares (art. 136).

A descrição dos artigos do ECA - referentes às competências do Conselho Tutelar e à aplicação das medidas de proteção, sócioeducativas e para os pais -, é importante para compreendermos o detalhamento dos procedimentos do ECA frente ao sujeito em condição peculiar de desenvolvimento. O Estatuto em momento nenhum negligencia o ato cometido pelo adolescente; no entanto, o elemento inovador encontra-se no caráter pedagógico do cumprimento da medida estabelecida, ou seja, adolescente, família, sociedade e Estado devem estar envolvidos para a garantia de que a medida aplicada terá o efeito de reintegração social e não de exclusão do convívio social; como era previsto nos Códigos de Menores do passado. Desta forma, as instituições sociais, como as escola são organismos centrais para a eficácia da implementação dos preceitos do ECA.

O dilema que encontramos no cotidiano escolar incide na resistência das escolas públicas para com as inovações trazidas pelo ECA, bem como nos problemas, limites e avanços da relação entre as escolas e Conselhos Tutelares na aplicação das medidas estabelecidas pelo ECA<sup>6</sup>.

Entre os problemas, temos a dificuldade histórica de lidar com os valores democráticos nas instituições públicas. É fato que a herança do autoritarismo na gestão do bem público permanece nas relações atuais e, portanto, a existência formal da lei – ECA, não garante a mudança imediata das práticas arbitrárias para com os direitos da criança e do adolescente. É importante lembrar que a idéia de direitos no Brasil sempre esteve associada aos privilégios das elites e, desta

---

<sup>6</sup> Ver: LONGO, I.S. Conselhos Tutelares e Escolas Públicas de São Paulo: O diálogo preciso. FEUSP, 2008.

forma, permanece no imaginário e senso comum que, antes de ter direitos, o indivíduo precisa cumprir deveres.

A realidade das escolas públicas, com a precarização das condições de trabalho dos profissionais da educação, baixos salários, falta de infra-estrutura, falta de formação, salas super lotadas e falência dos paradigmas do processo de ensino-aprendizagem coloca o Estatuto da Criança e do Adolescente como um ícone da falência da Escola: O ECA provoca um 'excesso' de direitos para os alunos e assim eles perderam os limites!

O ECA, sendo aprovado no início dos anos 1990, coincide com a adoção do modelo neoliberal de desenvolvimento para o Brasil, o que representa um agravamento das contradições sociais, pois o modelo é do Estado mínimo em uma sociedade de desigualdade máxima! A deterioração do ensino público, bem como demais áreas sociais e o desemprego em massa, geram um esfacelamento do tecido social, e a escola pública, enquanto partícipe desta conjuntura, sente esta convulsão social; no entanto, na maioria das vezes, procura justificar suas mazelas internas com o comportamento indisciplinado dos alunos(as) - como a má índole do indivíduo, problema da estrutura familiar, ou o fato da escola ter sido aberta para todos.

É fundamental que as escolas se apropriem da legislação do ECA, bem como exerçam uma relação de proximidade com o Conselho Tutelar de sua região. Do contrário, serão organismos públicos com o mesmo público alvo – crianças e adolescentes, trabalhando de forma isolada e por vezes oposta, o que, sem dúvida, não garante a defesa integral dos direitos da criança e do adolescente.

Ao investigarmos e avaliarmos as ações dos Conselhos Tutelares junto às escolas procuramos vislumbrar as possibilidades de criação de um Sistema de Garantia de Direitos, conforme prevê o ECA, no qual a escola representa um dos elos de uma rede de atendimento. Para tanto, as escolas públicas os Conselhos Tutelares devem estreitar os laços de proximidade e assumirem a defesa integral dos direitos das crianças e adolescentes como uma bandeira comum.

Ao ampliar o conhecimento sobre o papel dos Conselhos Tutelares, através da apropriação da legislação, participação no processo de escolha dos conselheiros de suas regiões, e avaliação da dimensão institucional do órgão, as escolas públicas estarão mais próximas da Doutrina da Proteção Integral, bem como poderão contribuir com indicações e recomendações para a elaboração de projetos políticos que contemplem uma ação conjunta dos diversos organismos sociais para a efetivação do ECA e o fortalecimento dos conselhos tutelares enquanto mecanismos de participação democrática.

O estreitamento da relação das Escolas públicas com os Conselhos Tutelares de suas regiões pode contribuir para o fortalecimento institucional destes órgãos públicos, bem como contribuir para mudança da mentalidade e de práticas educativas que violam os direitos infanto-juvenis. Aprofundar os assuntos relativos à magnitude das inovações do Estatuto da Criança e do Adolescente é fundamental, pois a resistência ao Estatuto precisa ser combatida em todas as esferas, inclusive nas Universidades Públicas e Privadas que estão formando educadores do século XXI, mediante a inclusão do ECA nos currículos; o que precisamos de imediato é romper com a herança do modelo repressivo-correcional que ainda faz parte do imaginário e das práticas no atendimento ao segmento infanto-juvenil, precisamos de fato repensarmos a história da pedagogia, com o desafio da vivência da pedagogia social.

Como a lei da proteção integral não se coaduna com a política da situação irregular é certo que a mudança de hábitos, usos e costumes, como diria o Prof. Edson Seda (1991), será um processo longo e dialético. Levará tempo para ser incorporada de fato a legislação do ECA no cotidiano de um sociedade autoritária como a brasileira. Desde a promulgação do ECA há informações equivocadas sobre direitos e deveres que foram ideologicamente inculcadas no imaginário coletivo como se fossem dogmas sobre a nova lei, por exemplo, com a nova lei não haveria mais limites para as crianças e adolescentes. O que as pessoas entendem por limites? Estes mitos confundiram e confundem a todos que ora atribuem as mazelas sociais ao ECA quando há casos de violência que envolvem

adolescente, ora valorizam o ECA quando há apuração de denúncias quanto à exploração sexual infantil.

Qual o interesse na difamação do ECA? Pelo que demonstramos no percurso histórico da legislação nacional sobre os direitos do segmento infanto-juvenil, o ECA, sem dúvida, é um marco da democracia, o que não justificaria a afirmação que o Estatuto foi mais uma lei imposta, pois ela foi uma lei construída por diversos setores da sociedade civil.

Com 20 anos de história, na sua maioria, o Estatuto continua incompreendido por muitos; continua sendo alvo da mídia conservadora que rechaça os ditames da lei de proteção integral, como rechaça os direitos humanos, estes associados aos direitos de bandidos e o ECA identificado como direito de menores delinquentes. Mais do que resistir aos ataques conservadores desta elite nacional, que tem horror de imaginar que também faz parte do povo brasileiro, temos que exercitar a legislação do ECA em nosso cotidiano e compreender, como nos ensina o professor Comparato (2001), que só a lei não é suficiente para mudar a história, mas é um passo importante para consolidarmos as transformações políticas.

Sem dúvida, o reconhecimento oficial dos direitos humanos, pela autoridade política competente, dá muito mais segurança às relações sociais. Ele exerce, também, uma função pedagógica no seio da comunidade, no sentido de fazer prevalecer os grandes valores éticos, os quais, sem esse reconhecimento oficial, tardariam a se impor na vida coletiva (COMPARATO: 2001, 56)

Pensando no próximo passo, o primeiro foi dado na aprovação do ECA, a nossa tarefa histórica de efetivar o Estatuto em nosso cotidiano pressupõe o domínio da classe trabalhadora sobre o que seja de fato o ECA e como funcionam os instrumentos legais, como os Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares. Estes organismos são essenciais para a ruptura de alguns dos dogmas sobre a impertinência do ECA existir no Brasil, pois os conservadores insistem em dizer que o ECA é uma lei para Suíça!

O ECA é uma legislação brasileira para ser copiada pelos demais países, por representar um avanço democrático na garantia dos direitos ao segmento infanto-juvenil, e por representar a garantia de uma existência na dignidade humana, pois as crianças e adolescentes, sujeitos de direitos, em situação peculiar de desenvolvimento, têm na família, Estado e Sociedade os ícones da promoção e não ícones da violação de seus direitos.

## Referências

ALVAREZ, M.C. *A emergência do Código de Menores de 1927: uma análise do discurso jurídico e institucional da assistência e proteção aos menores*. FFLCH/USP, 1989.

BENEVIDES, M.V. *Cidadania Ativa*. São Paulo, Ática, 1991.

CHAUÍ, M. *Conformismo e resistência*. São Paulo: Brasiliense, 1996.

COMPARATO, F.K. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. – 2<sup>a</sup> ed. - São Paulo: Saraiva, 2001.

DE TOMMASI, L. *Em busca da identidade*. Paris, 1997.

DEL PRIORE, M.(Org.). *História das Crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2000.

FOUCAULT, M. *Vigiar e Punir*. – 33<sup>a</sup> ed – Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

GOHN, M.G. *Movimentos Sociais e Educação*. São Paulo: Cortez, 1999.

GRACIANI, M.S.S. *Pedagogia Social de Rua*. São Paulo: Cortez, 1997.

GRAMSCI, A . *Cadernos do cárcere – v. 2. – Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo*. – 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

LIBERATTI, W.D. & CYRINO, P.C.P. *Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: 1997.

LONGO, I.S. *O aprendizado da participação política: o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA/SP*. São Paulo: Mestrado – FEUSP, 2003.

LONGO, I.S. *Conselhos Tutelares e Escolas Públicas de São Paulo: O diálogo preciso*. São Paulo: Doutorado – FEUSP, 2008.

MARX, K. *O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte*. 2ª ed. – São Paulo: Centauro, 2000.

MENDES, E.G. & COSTA, A.C.G. *Das necessidades aos direitos*. São Paulo: Malheiros, 1994.

PINI, F.R.O. *Os Desafios do CONDECA/SP na Implementação dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Dissertação Mestrado: PUC/SP, 2000.

RODRIGUES, G.A. *Os filhos do mundo: a face oculta da menoridade (1964-1979)*. Dissertação/ FFLCH/USP, 2000.

SÊDA, E. *O Estatuto da Criança e do Adolescente e a participação da sociedade: conselhos dos direitos e conselho tutelar*. São Paulo: CBIA, 1991.

SILVA, C. A.P. *Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente de São Paulo e os Segmentos pró-cidadania*. São Paulo, Dissertação de Mestrado/USP, 1994.

SOUZA, J.G. *Resistência ao ECA: uma questão cultural*. São Paulo: Mestrado – PUC, 1997.

VIOLANTE, M.L.V. *O Dilema do Decente Malandro*. São Paulo: Cortez, 1989.