

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE CONSIDERAÇÕES SOBRE SUA IMPLEMENTAÇÃO

Irene Rizzini ¹

Resumo

Neste texto, a autora apresenta uma breve retrospectiva dos principais marcos que antecederam a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), retratando o período de transição para a democracia no Brasil nos anos 80 e a mudança de paradigmas relacionados à questão dos direitos da criança no contexto nacional e internacional. A autora termina tecendo algumas considerações sobre o processo de implementação da lei.

Democracia e Direitos da Criança

Uma simples revisão da história recente da assistência à infância no Brasil revela uma mudança significativa de foco deflagrada a partir da década de 1980. É nesse período que o país, envolvido no processo de redemocratização, rompe com o silêncio imposto pela repressão política que o sufocou por cerca de 20 anos e abre espaço para o surgimento de diversos movimentos sociais. Um destes, certamente dos mais expressivos da época, foi o amplo movimento em torno da criança e do adolescente, cuja expressão mais contundente foi o movimento nacional de defesa dos chamados *meninos de rua*.

¹ Coordenadora da CESPI/USU (Coordenação de Estudos e Pesquisas sobre a Infância, da Universidade Santa Úrsula. É Vice-Presidente da Rede Internacional de Pesquisa sobre a Infância: Childwatch International Research Network, Oslo, Noruega.

Este movimento de mobilização social, liderado por diversos segmentos da sociedade, buscava reformular o foco historicamente instituído sobre a criança e o adolescente vistos como *menores abandonados e delinqüentes*. Tentava reformar o modelo herdado desde o final do século XIX de uma visão assistencialista, e paternalista de perceber e lidar com as crianças filhas da pobreza. Com base neste modelo, de cunho repressivo e correccional justificava-se o recolhimento de crianças em instituições asilares, segregando-as de suas famílias e comunidades, com base no argumento de que precisavam ser protegidas dos ambientes viciosos de onde vinham para serem re-educadas e tornarem-se indivíduos úteis à nação (Rizzini, 1997).

Durante a maior parte do século XX, a ideologia e as práticas de atenção à infância pobre caracterizaram-se pela ambivalência: as políticas e programas adotados eram traduzidos como preocupação em proteger a criança (“em perigo”), ao mesmo tempo que buscavam proteger a sociedade do perigo que esta potencialmente representava (“perigosa”) (Rizzini, 1995).

Os anos 80 foram palco de importantes mudanças de foco, que representaram o deslocamento de um modelo assistencial para uma concepção de direitos da criança e do adolescente. Os processos de transformação que tornaram possível a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil interligam-se a mudanças globais em curso, destacando-se, no caso específico do tema em questão, o debate internacional sobre os direitos da criança. Menos de um ano antes da promulgação da lei, era aprovada em Nova Iorque a Convenção das Nações Unidas dos Direitos da Criança, vindo a ser ratificada por praticamente todos os países.

Cabe assinalar alguns marcos fundamentais desta história, sintetizados a seguir.

Democracia e Direitos da Criança e do Adolescente (1980-2000).

- Anos 80: processo de redemocratização; mobilização social; participação da sociedade civil;
- Movimentos voltados para a população infantil e juvenil: Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua; Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança; Constituinte;
- Lei: Constituição de 1988 (Art. 227); Projeto do Estatuto da Criança e do Adolescente, com a participação de diversos segmentos da sociedade civil;
- No mundo: Convenção das Nações Unidas pelos Direitos da Criança (1989);
- Promulgação da lei nº 8.069, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente, em julho de 1990;
- Estatuto foi promulgado no bojo de um processo de abertura política, após duas décadas de regime ditatorial e quase 60 anos de tentativas de reformulação do Código de 1927;
- Tendências globais relacionadas aos movimentos em torno dos direitos da criança: deslocamento do foco da ação por parte do Estado, superando-se o paradigma anterior do Estado de Bem-Estar (Welfare State); redirecionamento das atribuições do Estado e do papel da família e da sociedade.

Fonte: RIZZINI, Irene. *A criança e a lei no Brasil - revisitando a história (1822-2000)*. Rio de Janeiro-Brasília: EDUSU, CESPI/USU, UNICEF, 2000.

Estatuto da Criança e do Adolescente - uma Década

Após dez anos da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, o momento atual pode ser descrito como de consolidação e de ambivalência em relação à lei. Consolidação porque, a despeito das controvérsias, a lei está claramente implantada em consonância com os parâmetros internacionais de garantia de direitos. E a ambivalência, expressa de forma explícita nas vozes de grupos que atacam a lei e em outros que a defendem, é, a nosso ver, parte integrante da mudança a ser enfrentada.

A sensação que se tem hoje é que o mundo está se transformando de maneira fantástica, revolucionando nossas vidas. No entanto, devido à pouca relação que mantemos em nosso cotidiano com os tempos passados, esquecemos que o “novo” e o “moderno” também causaram profunda perplexidade em nossos antepassados. Sabemos que, às múltiplas e paulatinas convulsões da ordem mundial, seguem-se, em ritmo próprio, as mudanças de mentalidade. Estas são menos perceptíveis e podem levar muito tempo até serem incorporadas.

Como vimos demonstrando em publicações anteriores sobre a história da assistência e proteção à infância no Brasil, as transformações das idéias e práticas relativas a esse segmento da população foram muitas e intensas, mas de forma alguma abruptas. Elas vieram se processando lenta e inexoravelmente ao longo das últimas décadas rumo ao que seria, a partir dos anos 90, mais nitidamente concretizado como uma nova onda de reajustes da ordem jurídico-institucional, acompanhando as importantes transformações econômicas, sociais e políticas características da contemporaneidade. Os caminhos de transformação estão intimamente ligados a idéias, valores e ações que se movimentam de modo global (Rizzini, 1997, 2000a, 2000b, Kless, Rizzini, Dewees, 2000).

No caso específico da legislação brasileira, a mudança de paradigmas proposta pelo Estatuto da Criança e do Adolescente pressupõe a desconstrução de sistemas de pensar e a reestruturação de práticas por longa data vigentes. O modelo de assistência e proteção ao menor, arquitetado com base em pressupostos, conceitos e iniciativas que também custaram a se sedimentar, não desaparece como num passe de mágica. São processos em constante movimento.

A ambivalência em relação à lei deve ser entendida como parte deste processo. As reações de ataque e/ou defesa da lei deflagram a própria condição de incerteza que a imposição da mudança acarreta. Tornam-se visíveis as contradições e frustrações diante da resistência à mudança. É como se o paradoxo estivesse limitado em ser a favor ou contra a lei e nos abstraíssemos da complexidade dos processos de mudança. Ao olharmos para a

questão libertos do antagonismo, fica mais fácil percebê-la em sua dimensão real: a de uma simples lei, cuja eficácia depende de inúmeros fatores e que, por si só, nada transforma.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, como qualquer outro documento normativo, é um produto de seu tempo. Está inserido no pensar e no agir de sua época e de sua cultura; atrelado à história, à política e aos múltiplos interesses em jogo, no âmbito mundial. Como qualquer outra lei, apresenta contradições, avanços e retrocessos. E nunca irá satisfazer a todos os interesses. É algo vivo, em movimento - sempre sujeito às pressões para constantes reformulações.

O Estatuto foi promulgado no bojo de um processo de abertura política, após duas décadas de regime ditatorial e quase 60 anos de tentativas de reformulação do Código de 1927. É natural que carregue consigo os anseios por uma rápida liberação. De certa forma, viveu-se a esperança de que, no rastro da mudança da lei, o chamado "problema do menor" seria resolvido.

Implementação da Lei

No decorrer dos 10 anos de aprovação do Estatuto, são apontadas algumas dificuldades em sua implantação. De acordo com literatura recente, as dificuldades mais comuns são aqueles relacionadas aos seguintes aspectos (Seda, 1993; Liberati, 1994; Camurça, 1994; Subcomissão da Criança e do Adolescente da OAB/PR, 1995; Oliveira, 1998):

- os comentários contra o ECA são, em sua maioria, relacionados à situação dos adolescentes autores de atos infracionais;
- desconhecimento do que trata a lei ou leitura equivocada da mesma;
- o pouco conhecimento por parte daqueles que trabalham diretamente com a lei (Poder Judiciário);
- despreparo por parte dos conselheiros tutelares;
- conselheiros em geral com poucas condições de trabalho e apoio da sociedade;
- poucos são os textos que ressaltam a ausência do poder

público em assumir sua responsabilidade frente às políticas voltadas para este segmento social. Os textos em sua maioria apontam as questões relacionadas acima dando ênfase à necessidade da sociedade civil em mobilizar-se em prol dos direitos das crianças e adolescentes.

Mudança de Paradigmas

O cenário político que se descortinou a partir dos anos 80 no Brasil foi, na verdade, o solo fértil no qual brotariam as condições para uma mudança de paradigmas que, como vimos, já constavam dos debates há algumas décadas. Em termos universais, os indivíduos foram inseridos dentro do paradigma de direitos humanos, no sentido de que tais determinações foram objeto de convenções internacionais acordadas por todos os países que se colocaram como signatários². No caso específico da criança e do adolescente, estes passaram a ser conceituados enquanto “sujeito de direitos” em oposição a “objetos de proteção”. Assim, nas palavras do Desembargador Amaral Silva, “*Nas relações jurídicas, a família, a sociedade e o Estado devem encarar crianças e jovens como verdadeiros sujeitos de direitos e não meros objetos de proteção*” (Silva, 1999: 47).

Os acordos firmados internacionalmente em torno dos direitos da criança tiveram como tendência o deslocamento do foco da ação por parte do Estado, buscando-se superar o paradigma anterior do Estado provedor de Bem-Estar, tido como assistencialista. Paralelamente, força-se um redirecionamento das atribuições do Estado e do papel da família e da sociedade, como se vê claramente no artigo 227 da constituição Federal de 1988 e na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, de 1989. As convenções internacionais, dirá a socióloga francesa Annina Lahalle, caracterizam-se “... *por uma nova orientação que preconiza que a*

² São várias as convenções de dimensão internacional que têm versado sobre direitos e sobre a mudança de paradigmas referentes à justiça de menores. As mais citadas são: “Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores” (Regras de Beijing, 1985); Conselho da Europa Sobre Reações Sociais Frente à Delinquência Juvenil” (1987); Diretrizes para a Prevenção da Delinquência Juvenil (1988); “Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989).

manutenção da criança e do adolescente em seu meio natural deve ser a medida buscada prioritariamente; a sanção privativa de liberdade ou a retirada da criança de sua família só deve ocorrer em 'ultima ratio'. Com essa finalidade, novos parceiros deveriam ser solicitados (na comunidade e na família) e novas formas de atendimento em meio aberto são propostas nos textos das Nações Unidas e do Conselho da Europa”(Lahalle, 1999:97).

Embora a mobilização em torno da criança nos anos 90 tenha se mostrado mais fragmentada, ela significou muito em termos de enfrentamento dos desafios para implementação da nova lei. Este processo implica em mudança e reconstrução de práticas há muito estabelecidas, e, naturalmente, vem acompanhado de resistências por parte de diversos setores. Talvez um dos mais importantes efeitos dos movimentos que se sucederam tenha sido o de chamar a atenção para as profundas desigualdades sociais que afetam diretamente a população jovem no Brasil (Rizzini, Barker, Cassaniga, 2000).

O fato é que a lei, a despeito das resistências, mexeu com práticas enraizadas por longas décadas. Uma de suas inovações é a criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares, prevendo-se a ação paritária entre governo e sociedade civil, em contraposição às formas tradicionais de ação governamental no Brasil. Porém, o desempenho dos Conselhos depende da existência de serviços locais adequados para crianças e adolescentes - algo que ainda é escasso e pouco articulado no país. Além disso, embora o Estatuto aponte para políticas sociais básicas e programas de apoio ao desenvolvimento integral das crianças e adolescentes de uma forma geral, na realidade, o país continua a oferecer, predominantemente, serviços de baixa qualidade, de caráter assistencial e emergencial para crianças de baixa renda, mesmo nas áreas mais cruciais para o seu desenvolvimento, como saúde e educação.

Por esses e outros motivos, a implementação do Estatuto tem sido lenta, difícil e desigual no país, refletindo as profundas diferenças regionais em termos de administração e níveis de recursos públicos. Um princípio central do Estatuto é o de que os municípios assumam responsabilidade para com todas as crianças e adolescentes. Isso implica em que os municípios e as comunidades

locais tenham maior autonomia para formular programas e investir recursos que afetarão diretamente a população jovem. Alguns municípios têm obtido sucesso em relação a esse desafio, enquanto outros não têm alcançado o nível de organização e de compromisso político necessários para fazer com que novas práticas se instalem (Rizzini, Barker, Cassaniga, 2000).

São nestas direções que o Estatuto caminha no presente. E, em linhas gerais, essas constituem algumas das tendências que as leis, políticas e programas sociais deverão seguir, “dialogando” e interagindo globalmente. Dadas as diferenças históricas e culturais dos processos políticos entre o Brasil e os países que nos têm servido de modelo, fica mais fácil compreender as dificuldades de implantação das leis e normas ao longo de toda a história aqui retratada. A história da criança e da lei no Brasil não poderia ser diferente...

Portanto, o Estatuto deve ser entendido como um instrumento de defesa de direitos humanos aplicado às especificidades da população infantil e juvenil. Falta-nos implementar as diretrizes apontadas na lei como um dos caminhos que conduzem à idéia de cidadania, dignidade e igualdade. É preciso determinação política para efetivamente superarmos a cultura da exclusão, da segregação e planejar um Brasil mais equitativo e justo.

Bibliografia:

- CAMURÇA, Marcelo. *Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente/ RJ: Estado e ONG's - Uma parceria possível?* Rio de Janeiro: Fé e Alegria/Projeto Se Essa Rua Fosse Minha, março, 1994 (mimeo).
- KLEES, Steven, RIZZINI, Irene, DEWEES, Anthony. A new paradigm for social change: social movements and the transformation of policy for street and working children in Brazil. In: Mickelson, Roslyn (Ed.). *Globalization, homelessness and education in Brazil, Cuba, and the United States*. London/New York : Routledge, 2000.
- KLEES, Steven, RIZZINI, Irene. *Child rights and children's involvement in the making of a new Constitution in Brazil*. Boston: Cultural Survival Quarterly, 2000.
- LAHALLE, Annina. O direito dos menores e sua evolução face às regras internacionais. In: Altoé, Sonia (org.). *Sujeito do direito, Sujeito do desejo*. Rio de Janeiro: Revinter, 1999.
- LIBERATI, Wilson Donizete. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Editora Malheiros, 1994.
- OLIVEIRA, Antonio Carlos. (DES) Caminhos na Implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente. *Dissertação de Mestrado*. Departamento de Psicologia. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Abril/1999.
- RIZZINI, Irene. Crianças e menores - do Pátrio Poder ao Pátrio Dever - Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In : Pilotti, Rizzini (org). *A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: EDUSU/AMAIS, 1995.
- RIZZINI, Irene. *O século perdido. Raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. Rio de Janeiro: EDUSU/AMAIS, 1997.
- RIZZINI, Irene. *A criança e a lei no Brasil: revisitando a história (1822-2000)*. Rio de Janeiro-Brasília: EDUSU- CESPI/USU- UNICEF, 2000.
- RIZZINI, Irene, BARKER, Gary, CASSANIGA, Neide. *Criança não é risco, é oportunidade. Fortalecendo as bases de apoio familiares e comunitárias para crianças e adolescentes*. Rio de Janeiro: EDUSU- CESPI/USU, 2000.
- SÊDA, Edson. *O novo direito da criança e do adolescente*. Rio de Janeiro : Bloch, 1991.

- SILVA, Antônio Fernando Amaral e. O judiciário e os novos paradigmas conceituais e normativos da infância e da juventude. In: Altoé, Sonia (org.). *Sujeito do direito, Sujeito do desejo*. Rio de Janeiro: Revinter, 1999.
- SUBCOMISSÃO da Criança e do Adolescente da OAB/PR. Estatuto da Criança e do Adolescente: cinco anos depois. In: *Ministério Público do Estado do Paraná. Igualdade*. Curitiba: MPEP. Ano III, nº IX, out/dez, 1995.