

# AVALIANDO A IMPLANTAÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Luiz Cavalieri Bazílio<sup>1</sup>

---

## 1. Introdução

Crianças perambulando pelas ruas pedindo pão ou dinheiro, atuando como pequenos prestadores de serviços e, até mesmo, ameaçando a paz através de sucessivos furtos não é um privilégio de nossos dias. Desde o século XVIII já nos são relatadas situações em que os *desprovidos da sorte e da fortuna* ou *capoeiras* se fazem presentes no cenário urbano chamando atenção e demandando diferentes ações da sociedade e suas instituições. A tensão e ambigüidade entre **proteger** ou **reprimir** marca o difícil rumo desta Política Setorial que se encontra longe de resolver a questão.

Se as Santas Casas de Misericórdia<sup>2</sup> e a Roda dos Expostos, apesar das suas contradições, desvelam os sentimentos de cuidado e caridade presentes na Colônia e nos primeiros anos do Império; a reforma na Casa de Correção da Corte empreendida pelo Segundo Reinado que destina aos menores um pavilhão específico para reclusão sinaliza a modernidade<sup>3</sup>. Com esta iniciativa os ideais de controle dos corpos e mentes tão bem descritos por Foucault<sup>4</sup> se materializam e passam a exercer forte influência nos formuladores desta Política para as próximas décadas.

---

<sup>1</sup> Professor da Universidade Estadual do Rio de Janeiro.

<sup>2</sup> Os elementos da história à infância estão presentes em BAZÍLIO, Luis Cavalieri et alii. *Infância tutelada e educação: história, política e legislação*. Ravil/Escola de Professores, Rio de Janeiro: 1998.

<sup>3</sup> BAZÍLIO, Luis Cavalieri. Política pública de atendimento à criança e ao adolescente: uma experiência de cooperação no Estado do Rio de Janeiro. In: BRITO, Leila Maria Torraca de (Coord.). *Jovens em conflito com a lei: a contribuição da universidade ao sistema sócio educativo* Eduerj, Rio de Janeiro: 2000.

<sup>4</sup> FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1987.

Longa é nossa trajetória legal e institucional nesta matéria. O século XX é marcado por: (i) três grandes Leis promulgadas para regular a ação do Estado no trato com a Infância (Códigos de Menores de 1927 e 1979 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990); (ii) os diversos Patronatos de Menores que, por iniciativa de grupos religiosos ou de boa-vontade, tomam forma em todo o país; (iii) dezenas de internatos diretamente vinculados e financiados pelo Estado (sendo mais visíveis o Serviço de Assistência a Menores – SAM, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM, e as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor – FEBEMs); (iv) a entrada em cena de diversas Organizações Não-Governamentais (a partir dos anos 80) e o desmonte indiscriminado da ação e financiamentos sob responsabilidade da União.

## **2. O Estatuto da Criança e do Adolescente: novo paradigma na construção de uma Política Pública.**

A segunda metade da década de 80 é decisiva para o estabelecimento de novos rumos da política de atendimento à criança e ao adolescente. Surgem ou se fortalecem atores que irão se transformar nos principais protagonistas dos Artigos 227 e 228 da Carta Magna (1988) e, posteriormente, na elaboração e promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

Mas afinal, quais as principais diferenças entre esta nova Lei e os demais Códigos de Menores já promulgados no curso do século XX? Por que os defensores do Estatuto falam de um novo marco na ação do Estado e sociedade com a Infância? Ora, tanto os Códigos aprovados em 1927 e 1979 já apontavam para a internação em “último caso” ou acenavam com a possibilidade da “liberdade vigiada” que mais tarde se denominou “liberdade assistida”; a antiga legislação já adotava o limite de 18 anos para menoridade. O que há de tão original no Estatuto?

A resposta a estas perguntas pode ser formulada em dois diferentes níveis:

Em primeiro lugar temos que considerar a ampla participação de setores da sociedade civil na mobilização e redação da nova lei. Tratam-se de *anos gloriosos*. Ao contrário dos Códigos de Menores elaborados por *experts*, o novo texto legal incorpora a ação de um

movimento social. Na segunda metade dos anos 80, impulsionados pela necessidade de mudanças, fim da censura e conseqüente denúncias da ineficácia da ação de órgãos como FUNABEM ou FEBEMS, redemocratização do país e do processo constituinte de 1988 a sociedade brasileira vislumbrou um sonho. Era uma utopia ou desejo que colocava a infância como portadora de direitos, onde se criticava o descaso, a omissão. Condenava-se a violência, os internatos, e colocava-nos em marcha na construção da cidadania.

Em segundo lugar, porque do ponto de vista conceitual o Estatuto abandona o paradigma da “infância em situação irregular” e adota o princípio de “proteção integral a infância”. Nesta perspectiva, o texto legal deixa a simples prescrição sobre deveres e responsabilidades do Estado quando o “menor” por ação (autor de infração penal) ou omissão (ausência de família ou meios de subsistência) precisa de amparo ou tutela e avança no sentido de compor um texto que coloca sob seu arco todos aqueles brasileiros menores de dezoito anos. Não estamos mais diante de uma lei da exceção, mas incluindo e explicitando direitos de todos.

### 3. Estatuto da Criança e do Adolescente: um pouco de sua história.

Os primeiros cinco anos da década de 80 foram marcados por um grande número de iniciativas em todo o território nacional, onde pastorais, associações de moradores e outras entidades promovem trabalho com “menores” e criticam duramente o modelo clássico de intervenção adotado pelo Estado. Também é nesta época que o mercado editorial publica teses, pesquisas ou documentação jornalística – produzida de forma independente, isto é, sem financiamento ou participação de entidades oficiais - sobre o tema. Temos aí o início de formação de uma nova **matriz discursiva** que ocorre através da emergência de “sujeitos coletivos” que vem ocupar o cenário.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> O conceito de Sujeitos Coletivos é cunhado por Eder Sader. Nas palavras do autor são aqueles que: (i) expressam uma insistente preocupação na elaboração das identidades coletivas como forma de exercício de suas autonomias; (ii) vêm sempre associados a um “projeto” a partir de uma realidade cujos contornos não estão plenamente dados; (iii) uma coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nessas lutas. SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1998.

Os novos atores que surgem e se consolidam na primeira metade dos anos 80 são justamente aqueles que irão imprimir ao processo Constituinte (1987 e 1988) avanços que permitirão o texto da Carta Magna definir criança como prioridade absoluta.

O resultado deste movimento se traduz num texto constitucional que, construído através de mecanismos de embate e negociação, contém expressivas transformações obtidas pelos setores populares. Entretanto, o processo constituinte que propiciou ganhos ou alargamento de direitos na perspectiva da chamada sociedade civil organizada provocou também, contraditoriamente, uma contra-ofensiva de grupos conservadores ou identificados com o capital que, imediatamente após sua promulgação, desfecharam intensa campanha na imprensa pela imediata reforma da Carta. Estavam lançadas as bases da crise política dos anos 90: fora aprovado em 1988 um texto inspirado em princípios da social-democracia europeia – “Constituinte Cidadã” nas palavras do deputado e Presidente da Assembléia Constituinte, Ulisses Guimarães – para ser executado por governos que foram posteriormente eleitos com compromissos (neo)liberais.

Imediatamente após o término dos trabalhos de redação da Constituição (1988), o Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei Complementar nº 8.069/90 – é debatido, escrito e promulgado em clima de campanha cívica. Tratava-se de reunir todas as vozes que, num coro organizado, se opusessem aos setores mais conservadores da sociedade que, ou estavam alinhados ao antigo Código de Menores de 1979 ou, ainda, defendiam propostas obscurantistas como, por exemplo, a redução da idade penal. Vitorioso, o movimento que culminou com o ECA regulou os princípios básicos que instituem os direitos e descrevem os deveres de todos os personagens envolvidos nesta política<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Documentos internacionais também influenciam a redação do Estatuto. São eles: A Declaração dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembléia da ONU em 1959; as regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude; Regras de Beijing; Diretrizes das Nações Unidas para Prevenção da Delinqüência Juvenil; Regras Mínimas das Nações Unidas para Proteção dos Jovens Privados de Liberdade; Diretrizes de Raid; e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças, 1989.

#### 4. O Texto da Lei e seus Princípios.

Destacamos os princípios gerais que balizaram a redação do texto de Lei:

1. O entendimento da criança e do adolescente como pessoas em *condição particular de desenvolvimento*;
2. A garantia – através de responsabilidades e mecanismos amplamente descritos – da *condição de sujeitos de direitos fundamentais e individuais*;
3. Tais direitos assegurados pelo Estado e conjunto da sociedade como *absoluta prioridade*.

Segundo Pilotti e Rizzini<sup>7</sup>, ocorrem sete mudanças substantivas na legislação de menores a partir da elaboração desta Lei Complementar. São elas: (i) seu objetivo: o novo texto parte da concepção da criança como sujeito de direitos em contraposição aos textos anteriores (Códigos de Menores de 27 e 79) que as viam como objeto; (ii) Pátrio Poder “a falta de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do Pátrio Poder”; (iii) detenção de menores: “nenhum adolescente será privado de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente”; (iv) direito de defesa: deixa de ser restrito ao Curador de Menor (figura do Código de 79) ou Ministério Público (ECA), podendo ser exercido por outros atores durante o processo legal; (v) internação de menores, que não mais ocorre por prazo indeterminado; (vi) posição do magistrado, não mais absoluto; (vii) cria mecanismos de participação da sociedade através de diferentes Conselhos: o Conselho Tutelar e os demais Conselhos para o estabelecimento de Políticas Públicas - Municipal, Estadual e Nacional.

É preciso ter em mente, inicialmente, que a lógica que se faz presente na elaboração desta nova Lei é a da desjudicialização<sup>8</sup> das questões relativas à Infância. O esforço dos legisladores foi voltado no sentido de reduzir o papel e a interferência do Poder

---

<sup>7</sup> PILOTTI, F. e RIZZINI, I. *A arte de governar crianças*. Rio de Janeiro, Instituto Interamericano Del Nino, 1995.

<sup>8</sup> Termo utilizado por um dos redatores do ECA – Desembargador Amaral em AMARAL E SILVA, A. F. A. *Criança e o adolescente em conflito com a lei*. Florianópolis, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente.

Judiciário que, com o Código de Menor de 1979, teve aumentado sua intervenção e poder. A maior parte das medidas protetivas descritas no Artigo 101 (encaminhamento a pais ou responsáveis; orientação, apoio e acompanhamento temporários; matrícula e frequência obrigatórias na escola; inclusão em programas comunitários; requisição para tratamento de saúde; abrigo, entre outras) deixam a competência do Juiz da Infância e Adolescência e encontram lugar no âmbito dos Conselhos Tutelares – cidadãos eleitos para defender ou zelar pelos direitos fundamentais. Nas palavras de Amaral e Silva:

*“O novo modelo consagra: prevenção primária, multisetorial, assegurando direitos fundamentais – saúde, educação, esporte, lazer, profissionalização, etc., inclusive através de ações cíveis públicas; prevenção secundária, pelos Conselhos Tutelares com medidas protetivas de assistência à família; prevenção terciária, através de medidas sócio-educativas reparação do dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semi-liberdade e privação de liberdade em estabelecimento educacional”<sup>9</sup>.*

O Estatuto é constituído de dois livros. O livro I, autodenomina-se *parte geral* e contém títulos que versam sobre a criança e o adolescente como sujeitos de direitos fundamentais e individuais que devem ser assegurados com absoluta prioridade por toda a sociedade e pelo poder público. Já no livro II, *parte especial*, podem ser encontrados os artigos que abordam as políticas de atendimento, as medidas de proteção, prática do ato infracional, responsabilidades dos pais ou responsáveis e o Conselho Tutelar entre outras.

### **5. Uma avaliação da implantação do Estatuto: dez anos de descaminhos.**

Embora seja possível afirmar que esta Lei, tanto no seu texto quanto no processo de redação tenha avançado significativamente no estabelecimento de direitos daqueles de menos de dezoito anos, o quadro que se apresenta está muito longe daquele idealizado

---

<sup>9</sup> AMARAL E SILVA A. F. A. *A Criança e o adolescente em conflito com a lei*. Florianópolis. Conselho Estadual da Criança e do Adolescente. P. 15.

pelo movimento social. Críticas a execução das medidas previstas no Estatuto se fazem presentes a todo o momento. Ora, o balanço que podemos fazer hoje, dez anos depois de sua promulgação, não é dos melhores. Teria sido a década de 90 uma década perdida para a infância?

Apesar de reconhecermos avanços parciais tais como o bom funcionamento de alguns conselhos, iniciativas isoladas de desinstitucionalização que foram bem sucedidas, a existência de liberdade de imprensa para denúncias de violações ou maltrato; gestões de FEBEMs (ou Órgãos Estaduais Executores) que tentaram mudar a sorte dos que eram chamados infratores, temos consciência que esta Política Setorial apresenta problemas muito graves na sua operacionalização. Fatos como a superlotação de Internatos com sucessivas rebeliões – em que jovens morrem sob a tutela do Estado, baixa qualidade e desempenho dos programas de Liberdade Assistida, ausência de financiamento para sustentar ações, ocupam grandes espaços na imprensa. De fato, apesar de algumas iniciativas exitosas estamos diante de grave crise.

Onde se situa e como pode ser descrita esta crise? O que aconteceu neste “campo”, para utilizar a expressão de Bourdieu, que não conseguiu realizar a implantação desta Política com a mesma determinação que a concebeu? Quatro argumentos podem ser apresentados para descrever os impasses que nos imobilizaram nos anos 90:

O primeiro tem natureza política e diz respeito ao avanço dos setores conservadores e o ataque direto que os defensores de Direitos Humanos vêm sofrendo. Com a ampliação da violência nesta última década, parte da imprensa e da opinião pública está sendo clara e deliberadamente manipulada no sentido de condenar ou culpar os movimentos de promoção de paz e cidadania atribuindo a estes a impunidade. Ora, o Estatuto da Criança e do Adolescente é, para o campo da Infância, a expressão de uma atitude de não criminalização da juventude pobre operando com a possibilidade de uma ação sócio-educativa para os adolescentes que cometem atos infracionais.

O segundo argumento é o da ausência de uma política de financiamento. O governo federal sai de cena, de forma unilateral, e reduz drasticamente a dotação de recursos para o setor. O fim da

FUNABEM-CBIA<sup>10</sup> e LBA é acompanhado da progressiva diminuição de repasses para Estados da Federação, Fundações ou entidades privadas. Também as organizações européias que no momento da elaboração do Estatuto tinham relevante papel estimulando novas estratégias ou programas de intervenção passam, após a queda do muro de Berlim, a subsidiar fortemente o leste de seu próprio continente. E ainda, o UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância passa por profunda crise com corte de recursos.

Ora, os fundos que, previstos pelo Estatuto, teriam por origem contribuições tais como doações ou recurso provenientes do Orçamento de Estados e Municípios, de fato, encontram-se esvaziados. Não foi pensado em fontes fixas, alíquotas de arrecadação ou taxas e impostos para cobrir custos de sua implantação. Assim, estamos diante do empobrecimento da área. Os programas e projetos deixam de ter continuidade. Vivemos a desprofissionalização e descontinuidade: a institucionalização do provisório.

A situação que hoje é vivida no interior desta política setorial é o aumento da pobreza e a diminuição do “orçamento social”.

*“O governo federal gastou nos seis primeiros meses (1996) deste ano apenas 22,26% do orçamento de 4,3 bilhões para investir em ações que melhorem a vida das crianças e dos adolescentes”<sup>11</sup>.*

Preocupadas com o desmonte indiscriminado realizado pelo Estado brasileiro na área de assistência e proteção à infância e adolescência, diversas entidades passaram a controlar, desde 1995, o “Orçamento da Criança”. Trata-se de acompanhar, através de planilhas, os gastos efetivamente realizados nas áreas de Saúde, Educação, Previdência Social, Exército e Presidência da República. Em 1995, o acompanhamento identificou que 23% do orçamento de 3,5 bilhões não foram gastos.

---

<sup>10</sup> A partir de 1990 a FUNABEM passa a se denominar Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência, extinto em 1994.

<sup>11</sup> Panorama do Orçamento para a Criança e Adolescente elaborado pela UNICEF (Fundo Nacional das Nações Unidas para Infância e Adolescência) e pelo INESC (Instituto de Estudos Sócio-econômicos). Citado pela Folha de São Paulo, 19/10/1996.

O terceiro argumento é decorrência da própria crise de financiamento. Contando com escassos recursos para suprir as diferentes iniciativas, as organizações não governamentais que unidas lutaram pela aprovação da lei passam a competir: a quebra dos mecanismos de solidariedade. Os antigos companheiros que elaboravam plataformas e estratégias comuns agora competem por prestígio e verbas. Estamos diante do esgarçamento das relações, da fragilização do campo.

Finalmente, o último argumento vai ao encontro da crise de gestão e o amadorismo, muitas vezes, daqueles encarregados de tocar a coisa pública. No jogo do xadrez político de cada estado ou município a responsabilidade ou gerência pelas diferentes ações não estariam sendo tocadas com a competência necessária. Teríamos virado prêmio de consolação no jogo das peças que disputam o poder local?

### **6. Palavras Finais**

Se é verdade que esta Lei avança do ponto de vista conceitual ou do estabelecimento de direitos mas sua implantação deixa a desejar; também é fato que só a vigilância, pressão e iniciativa de setores da sociedade podem garantir sua aplicação.

Revigorar os Conselhos Tutelares e de Direitos; esclarecer a população quanto aos princípios da Lei; ter uma postura firme em relação a defesa dos Direitos Humanos. Esta poderia ser uma plataforma inicial dos grupos e movimentos que precisam voltar a cena pública e manter viva a chama dos ideais que nos uniram nos anos 80.

## Bibliografia:

- AMARAL E SILVA, A. F. *A criança e o adolescente em conflito com a lei*. Florianópolis. Conselho Estadual da Criança e do Adolescente. P. 15.
- BAZILIO, L.C. *Infância tutelada e educação: história, política e legislação*. Rio de Janeiro, Ravil, 1998.
- BAZILIO, Luiz Cavalieri. Cidadania e Consciência: Matrizes discursivas e políticas de atendimento à infância. In: *Poema Pedagógico: ensaios de pedagogia do excluído*. Petrópolis, Casa da Infância e Juventude - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, 1998.
- BRASIL *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 6ª ed. Atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 1996.
- BRITO, Leila Maria Torraca de (Coord.). *Jovens em Conflito com a Lei: a contribuição da Universidade ao sistema socioeducativo*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 1961.
- MORO, Alfredo Carlo (Curatore scientifico). *Infanzia e Adolescenza: Diritti e opportunità*. Firenze, Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi sull'Infanzia e l'Adolescenza, 1998.
- PILOTTI, F. e RIZZINI, I. (Org.), *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño, Ed. Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Ed., 1995.
- SADER, Éder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.