



A necessidade de um amplo conhecimento sobre o ECA tem ensejado a implementação de políticas públicas que conta com a adesão de vários segmentos organizados da sociedade civil, mas um dos caminhos mais promissores está na escola. Daí, a obrigatoriedade da inclusão no currículo do ensino fundamental de conteúdos que tratem dos direitos de crianças e de adolescentes, conforme a Lei n. 11.525/2007, que altera a Lei n. 9.394/1996 – Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

Este volume – **O ECA nas Escolas: Reflexões Sobre os Seus 20 Anos** – reúne 12 textos, envolvendo 19 de autores e autoras do mundo acadêmico e extra-acadêmico – pesquisadores, parlamentares, membros do sistema de justiça, membros de organizações sociais e não governamentais, fundadores do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNNMR) e do Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA) e ex-dirigentes do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, de diversas formações acadêmicas.



Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

ISBN 978-85-237-0566-8



9 788523 705668

O ECA NAS ESCOLAS *Reflexões Sobre os Seus 20 Anos* Maria de Nazaré Tavares Zenaide - Lúcia de Fátima Guerra Ferreira - Ivanilda Matias Gentile (organizadoras)

O ECA NAS ESCOLAS

Reflexões Sobre os Seus 20 Anos



Maria de Nazaré Tavares Zenaide
Lúcia de Fátima Guerra Ferreira
Ivanilda Matias Gentile
(organizadoras)



O ECA NAS ESCOLAS:
Reflexões Sobre os Seus 20 Anos

A ilustração da capa tem a intenção de representar o interesse pelo Estatuto da Criança e do Adolescente de forma respeitosa, mas lúdica, no sentido da inserção social das crianças e adolescentes a partir de garantias legais. Simbolicamente, essa apropriação do ECA significa que se está pavimentando o caminho da cidadania.

Este material é resultado do Termo de Cooperação no. 2970/2010, firmado entre a Universidade Federal da Paraíba e o Ministério da Educação. As opiniões expressas neste livro são de responsabilidade de seus autores e não representam necessariamente a posição oficial do Ministério da Educação ou do Governo Federal.

E17

O ECA nas Escolas: Reflexões Sobre os Seus 20 Anos / Maria de Nazaré Tavares Zenaide, Lúcia de Fátima Guerra Ferreira e Ivanilda Matias Gentle (Organizadoras).- João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2013.

4v.

228 p.

ISBN: 978-85-237-0568-8

1. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - História. 2. ECA - Lei 11.525/2007. I. 3. Direitos Humanos. I. Zenaide, Maria de Nazaré Tavares. II. Ferreira, Lúcia de Fátima Guerra. III. Gentle, Ivanilda Matias

UFPB/BC

CDU: 34-053.2(091)

Maria de Nazaré Tavares Zenaide
Lúcia de Fátima Guerra Ferreira
Ivanilda Matias Gentle
(Organizadoras)

O ECA NAS ESCOLAS: Reflexões Sobre os Seus 20 Anos

**Editora Universitária da UFPB
João Pessoa
2013**

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI)

Copyright: MEC/UFPB – 2013

A reprodução do todo ou parte deste documento é permitida
somente com a autorização prévia e oficial do MEC.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Margareth de Fátima Formiga Melo Diniz

Reitora

Eduardo Ramalho Rabenhorst

Vice-Reitor

EDITORA UNIVERSITÁRIA DA UFPB

Izabel França de Lima

Diretora

José Luiz da Silva

Vice-Diretor

Revisão de originais:

Ivaldo Medeiros da Nóbrega

Capa e Ilustrações:

Shiko

Editoração Eletrônica:

Emmanuel Luna

CONSELHO EDITORIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Maria de Fátima Agra (Ciências da Saúde)

Jan Edson Rodrigues Leite (Linguística, Letras e Artes)

Maria Regina V. Barbosa (Ciências Biológicas)

Valdiney Veloso Gouveia (Ciências Humanas)

José Humberto Vilar da Silva (Ciências Agrárias)

Gustavo Henrique de Araújo Freire (Ciências Sociais e Aplicadas)

Ricardo de Sousa Rosa (Interdisciplinar)

João Marcos Bezerra do Ó (Ciências Exatas e da Terra)

Celso Augusto G. Santos (Ciências Agrárias)

Tiragem desta edição: 500 exemplares

Impresso no Brasil

SUMÁRIO

- 9** APRESENTAÇÃO
- INTRODUÇÃO: TRAJETÓRIAS E AVANÇOS NOS 20 ANOS DO ECA
- 11** Ivanilda Matias Gentle
Lúcia de Fátima Guerra Ferreira
Maria de Nazaré Tavares Zenaide
- Primeira Parte
REFERENCIAIS HISTÓRICOS DO ECA
- 29** A HISTÓRIA SOCIAL DA INFÂNCIA E A CIDADANIA “REGULADA” DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES
Benedito Rodrigues dos Santos
- 71** A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
Paulo Afonso Garrido de Paula
- 83** O ECA NAS ESCOLAS: DIREITOS FORTALECIDOS
Patrícia Saboya
- 91** AS CONTRIBUIÇÕES DO PARLAMENTO BRASILEIRO NAS POLÍTICAS PARA AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES
Paulo Henrique Lustosa
- 103** ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: VINTE ANOS DE RECONHECIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES BRASILEIROS
Maria Luiza Moura Oliveira

Segunda Parte
O ECA NO CONTEXTO ESCOLAR

- OS (DES)CAMINHOS DA ESCOLA PROTETORA: VIOLAÇÕES DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO CENÁRIO DA EDUCAÇÃO **123**
Alexandre Ferreira do Nascimento
- A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E A INSERÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA ESCOLA **137**
Ádima Domingues da Rosa
Rosiléa Maria Roldi Wille
- 20 ANOS DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: APRENDIZADOS DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DENTRO DA ESCOLA PÚBLICA **155**
Francisca Rodrigues de Oliveira Pini
Washington Lopes Góes
Deucelia Nunes de Lima
Roberta Scatolini
Paulo Sergio Marcelino
- ESCOLA, CURRÍCULO E ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA LUTA POR DIREITOS **171**
Priscila de Melo Basílio
Rejane Brandão Siqueira
Sonia Kramer
- OS DIREITOS HUMANOS E A EDUCAÇÃO: UM OLHAR SOBRE AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS **185**
Francisco Carlos da Silva Dias

Terceira Parte
O ECA E A REDE DE PROTEÇÃO

- 199** PROTEÇÃO INTEGRAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES:
MITOS E REALIDADE
Vicente de Paula Faleiros
- 213** O SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E
O DESAFIO DO TRABALHO EM “REDE”
Murillo José Digiácomo
- 223** SOBRE AS ORGANIZADORAS E AQUARELISTA
- 225** SOBRE AUTORES E AUTORAS

APRESENTAÇÃO

O ECA nas Escolas: reflexões sobre os seus 20 anos

A proteção integral à criança e ao adolescente garantida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (1990) tem suas bases tanto em documentos internacionais da Organização das Nações Unidas, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), como na Constituição Federal (1988) e nas lutas históricas por melhores condições de vida para brasileiros e brasileiras, nas fases da infância e adolescência.

A necessidade de um amplo conhecimento sobre o ECA tem ensejado a implementação de políticas públicas que contam com a adesão de vários segmentos organizados da sociedade civil, mas um dos caminhos mais promissores está na escola. Daí, a obrigatoriedade da inclusão no currículo do ensino fundamental de conteúdos que tratem dos direitos de crianças e de adolescentes, conforme a Lei n. 11.525/2007, que altera a Lei n. 9.394/1996 – Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

À luz da Lei n. 11.525/2007 é que nasce o projeto “Reflexões sobre o Estatuto da Criança e Adolescente na perspectiva da implementação da Lei nº 11.525/2007”, cujos resultados estão materializados nessa coleção com quatro volumes 1. O ECA nas Escolas: perspectivas interdisciplinares; 2. **O ECA nas Escolas: reflexões sobre os seus 20 anos** 3. O ECA nas Escolas: experiências universitárias; 4. O ECA nas Escolas: construindo possibilidades de promoção dos direitos da criança; formando uma coleção cujo primeiro volume tem uma característica mais didática, o segundo traz um balanço histórico dos 20 anos do ECA, o terceiro apresenta resultados de projetos de extensão e pesquisa das universidades brasileiras, e o quarto examina os resultados de uma pesquisa sobre a implementação da Lei 11.525/2007, pensando a proteção de crianças e adolescentes através da educação.

Este volume – **O ECA nas Escolas: reflexões sobre os seus 20 anos** – reúne 12 textos, envolvendo 19 de autores e autoras do mundo acadêmico e extra-acadêmico – pesquisadores, parlamentares, membros do sistema de justiça, membros de organizações sociais e não governamentais, fundadores do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNNMR) e do Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA) e ex-dirigentes do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, de diversas formações acadêmicas.

São temas abordados na obra: a história social da infância e a cidadania de crianças e adolescentes; a construção histórica do Estatuto da Criança e do Adolescente; os direitos fortalecidos com o ECA nas escolas; as contribuições do parlamento brasileiro nas políticas para a infância e adolescência; os 20 anos de reconhecimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes; os caminhos e descaminhos da Escola Protetora; a inserção do ECA na Escola por meio da Educação em direitos Humanos; os 20 anos do ECA e o aprendizado da participação política na escola pública; relação Escola, Currículo e ECA na luta por direitos; as medidas socioeducativas na relação com os Direitos Humanos e a Educação; os mitos e a realidade sobre a Proteção Integral para Crianças e Adolescentes; os desafios para trabalhar em “Rede” buscando o fortalecimento do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente.

Por fim, vale ressaltar que essa coleção é resultado de uma construção coletiva, envolvendo a Coordenação Geral de Direitos Humanos (CGDH/SECADI/MEC) e a Universidade Federal da Paraíba, por meio do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos e da Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários, além de tantos outros parceiros – universidades, organizações governamentais e não governamentais que participaram e contribuíram ao longo desse processo iniciado em 2008 e efetivado no período de 2009 e 2010.

**Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização,
Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação**

INTRODUÇÃO:

TRAJETÓRIAS E AVANÇOS NOS 20 ANOS DO ECA

Maria de Nazaré Tavares Zenaide

Lúcia de Fátima Guerra Ferreira

Ivanilda Matias Gentle

Desde 1924, com a Declaração dos Direitos da Criança em Genebra, que o mundo estarrecido com os horrores da I Grande Guerra começou a longa luta em defesa de crianças e adolescentes através de mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos, destacando a necessidade de cuidados especiais para pessoas em fase peculiar de desenvolvimento. Em 1989, com a Convenção sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas-ONU, os Estados Partes se comprometeram em assumir medidas apropriadas (legislativas, administrativas) para promover e proteger a vida, a identidade e nacionalidade, o bem-estar físico e mental de crianças. Já com a Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho - OIT de 1999, foi regulamentada a proibição das piores Formas de Trabalho Infantil, assim como de Ação Imediata para sua Eliminação. O **Protocolo Facultativo à Convenção** sobre os Direitos das Crianças em 2000 passou a proibir a venda de crianças, a prostituição infantil e a pornografia infantil.

No Brasil, a sociedade civil organizada e membros dos poderes públicos, após 24 anos de Constituição Cidadã, assumiram perante o mundo, a responsabilidade coletiva com a luta incansável contra a exploração sexual infanto-juvenil, a pornografia infantil, a escravidão, o tráfico de menores, o trabalho infantil, dentre outras violações. Nesses mais 20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA, agregamos esforços, lutas e conquistas em defesa dos direitos da criança e do adolescente. Da sociedade civil organizada

aos gestores comprometidos com a proteção de crianças e adolescentes, continuamos a envidar esforços para concretizar a Doutrina da Proteção Integral, seja no modo de gerir as relações entre Governo e Sociedade, seja nos modos de definir e governar as políticas públicas.

É verdade que ainda continuamos o árduo trabalho de implementar programas de enfrentamento às violações de direitos, considerando a herança histórica autoritária e colonial, daí porque persistirmos no enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil, no enfrentamento do trabalho infantil, no tráfico de seres humanos, levantamento da violência doméstica e escolar; dentre outras. Entretanto, também nesses 20 anos do ECA iniciamos processos e iniciativas educativas distintas com a perspectiva preventiva, instituímos a inclusão do ECA na Escola, através da Lei 11.525/2007, implementamos os direitos humanos como recorte transversal, construímos o Sistema Nacional das Medidas Socioeducativas (SINASE) para fazer com que a sociedade e os governos entendam a emergência das medidas socioeducativas de meio aberto, inserimos o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) na Rede da Proteção Social, dentre outros. Para alcançar tudo isso, avançamos em muitas trincheiras, não restam dúvidas, entretanto, para que não continuemos a privilegiar medidas de curto e médio prazos de combate à violência, consideramos necessário dar atenção ao Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos.

Comemorar 20 anos do ECA requer um conjunto de iniciativas para aprofundar a reflexão e o debate. A presente obra, dentre outras iniciativas relevantes, oferece à sociedade brasileira leituras de diferentes prismas sobre o que significou para uma parcela relevante de atores sociais, construírem o alicerce da defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. Esta publicação está estruturada em três partes: a) os referenciais históricos; b) o ECA no contexto escolar; c) o ECA e a Rede de Proteção.

A **primeira parte** do livro trata dos referenciais histórico-políticos, sob a perspectiva dos atores sociais e institucionais presentes no Parlamento, no Judiciário e no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

Introdução

Em “A história social da infância e da adolescência no Brasil”, **Benedito Rodrigues** constrói a trajetória de invisibilidade da noção de infância nas sociedades medievais até seu aparecimento na modernidade. Sem reconhecimento de sua diferenciação e singularidade como sujeito de dignidade e direitos, a infância negada foi deslocada do mundo adulto para a rede complexa de institucionalização, transformando-se em objeto das ciências e das organizações de controle e proteção. No compasso da espera, entre uma infância interrompida e uma vida adulta precoce, a infância na sociedade de consumo defrontou-se com várias formas de exclusão e violências. Entre o embate de ativistas de direitos da infância com o aparato de vigilância e controle do Estado, novos olhares e práticas entram em cena na sociedade da liberdade, da igualdade e da fraternidade. Desse processo, conquistamos a partir de 1919, um conjunto de mecanismos de proteção internacionais para enfrentar as várias formas de exploração relacionadas aos modelos de desenvolvimento, aos processos políticos e culturais no esforço de avançarmos na promoção e defesa da dignidade e dos direitos.

Ao conquistarem a condição de falantes, crianças e adolescentes com o apoio de forças democráticas desafiaram a família, a escola e o Estado a protegê-las de forma integral, relacionando vários campos da política social. Ao tratar do Brasil, o autor diferencia as correntes de caráter caritativa e filantrópica das perspectivas cidadãs, que efetivam um corte ético e político na proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Nesse processo, destaca o autor a importância histórica do Movimento de Defesa da Criança e do Adolescente, do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (1985), da Frente Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (1985) e da Pastoral, que influíram no espaço público para que, desde a Constituição Federal de 1988, pudéssemos avançar em conquistas protetivas nos campos social, jurídico e político. Desafiada, a nação brasileira, pioneira signatária da ratificação de convenções internacionais, assumiu para si a responsabilidade social de dar concretude à proteção social.

Em “A construção histórica do Estatuto da Criança e do Adolescente”, **Paulo Afonso Garrido de Paula** contextualiza, no Brasil, o aparecimento do movimento em defesa dos direitos da criança e do adolescente desde o processo constituinte, na realização do IV Congresso “O Menor na Realidade Nacional”, promovido pela Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança, quando foi elaborada a “Carta à Nação Brasileira”. Em 30 de junho de 1989, quando o Senador Ronan Tito ressaltou a luta contra a discriminação decorrente da idade, tendo em vista as resistências históricas e culturais em defesa do reconhecimento da criança como sujeito de direitos, haja vista as tentativas de desobediência em não igualar as crianças e adolescentes com as demais pessoas humanas. O Estatuto da Criança e do Adolescente traz a marca da participação popular que fundamenta legitimidade social e potencial para resistir às inúmeras tentativas de alteração. Nesse sentido, o ECA possibilitou a criação dos Conselhos, de Direito e Tutelares e, com eles, prescreveu um sistema de atendimento e controle social.

Patrícia Sabóia nos presenteia com uma reflexão crítica do significado político do ECA, no sentido de tensionar construtivamente os poderes da república. São 20 anos de bravas resistências cidadãos e conquistas no sistema de proteção, promoção e defesa. O acesso à educação, saúde, proteção social ainda aparecem como elementos de contínua preocupação da agenda pública contemporânea. Descasos e mazelas ainda fazem parte da cena pública. Sem esquecer da dimensão vigilante e crítica, a autora reconhece como avanços nesses 20 anos do ECA: a universalização do ensino fundamental; a queda das taxas de mortalidade e subnutrição infantil; o aumento da cobertura de vacinação; a legislação regulamentando o processo de adoção; o combate à violência sexual e ao trabalho infantil. O Parlamento tem incansavelmente atuado no enfrentamento da exploração sexual, bem como na economia das drogas que, através do crime organizado, tem encurtado o tempo de vida de milhares de crianças e adolescentes brasileiros. No campo da educação, a parlamentar defensora dos direitos da criança e do adolescente tem enfatizado o papel da educação infantil, sendo contundente em denunciar como a cultura

Introdução

autoritária e excludente presente na sociedade brasileira refundam ações de descasos e omissões, exigindo de toda a sociedade a defesa do cumprimento do ECA como medida protetiva e demais atos normativos em defesa dos direitos da criança e do adolescente. Ressalta a lei nº 11.525/2007, de autoria da própria deputada Patrícia Sabóia, que institui a inclusão do ECA no currículo, como medida de controle social da violência, educando para ampliar a consciência dos direitos de modo a anular as violações e fortalecer os sujeitos de direitos.

Em “As contribuições do parlamento brasileiro nas políticas para crianças e adolescentes”, **Paulo Henrique Lustosa** enfoca as contribuições do Poder Legislativo na conquista da Política da Criança e do Adolescente no Brasil. Enquanto órgão fiscalizador, definidor de orçamento e despesas e promoção da cidadania, o Parlamento brasileiro tem dialogado com a Rede de Monitoramento Amiga da Criança que vem acompanhando o cumprimento dos compromissos firmados nas Convenções Internacionais e legislação brasileira. Ao analisar o período 2007-2009, o autor ressalta medidas provisórias e projetos de leis, a exemplo da “extensão da obrigatoriedade do acesso à educação infantil e a subsequente transformação do FUNDEF em FUNDEB”, favorecendo a entrada e expansão de recursos para promoção do ensino médio, assim como da aprovação do Sistema Nacional das Medidas Socioeducativas – SINASE. No que trata das Comissões Parlamentares de Inquéritos – CPIs, o parlamentar destaca o pacote de medidas da CPMI da Exploração Sexual e da Pedofilia, além da Lei Nacional da Adoção. Para além do aperfeiçoamento das medidas protetivas, enfatiza a resistência para evitar retrocessos nos avanços conquistados em defesa dos direitos da criança e do adolescente, a exemplo da insistente luta em relação à maioria penal e à responsabilidade da idade mínima para ingresso no mercado de trabalho. Destaca a atuação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, que desde sua criação, em 1995, tem atuado na fiscalização de denúncias de maus tratos e torturas em unidades de medidas privativas de liberdade. Com relação ao orçamento do executivo, o autor destaca a necessidade de atenção para com a educação básica, o combate ao trabalho infantil e exploração sexual de

crianças e adolescentes. As Frentes Parlamentares Mistas pelos Direitos da Infância e da Adolescência, uma das mais antigas, têm procurado estabelecer diálogos com os partidos, organizações, além da participação em Congressos Internacionais.

Maria Luiza Moura Oliveira, em “Estatuto da Criança e do Adolescente: 20 anos de reconhecimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes brasileiros”, reconhece o valor social do ECA que, fundamentado em instrumentos internacionais, instituiu um relevante marco ético e político que tem resultado em ações de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. A produção dos Códigos de Menores de 1927 e 1979 expressou, segundo a autora, no âmbito normativo, “o lugar reservado à população infanto-juvenil na sociedade brasileira”. Para a autora, a via médico-filantrópica de intervenção junto aos pobres foi a inspiração política que norteou o modo como a sociedade brasileira associou pobreza e criminalidade, propondo como solução jurídico-social, uma legislação específica que tutelasse e controlasse a assistência e proteção da infância. A lógica do saneamento moral foi parte do processo de inserção da disciplina para o trabalho vivida pela sociedade, como meio de instituir soluções punitivo-correcionais sobre os pobres desprotegidos pelo Estado. O Código de Menores de 1927, fundamentado no modelo higienista em vigor no século XIX, consolidou a Assistência e Proteção aos Menores, a partir de uma leitura da infância pobre, caracterizada como “abandonada” e “delinquente”. Adaptado, reformulado e complementado, o Código de Menores em 1979, instituiu outro Código de Menores, baseado na hipótese da “situação irregular”, dando amplos poderes ao juiz para utilizar o dispositivo do enclausuramento em instituições de recolhimento, ao invés da proteção integral, que só aparece com o ECA. Sendo a infância considerada incapaz de assumir responsabilidades, justificavam-se as intervenções “protecionistas” ou repressivas do Estado. Com o processo da abertura política, novos ares democráticos possibilitaram a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, fundamentado nos artigos 227 e 228 da Carta Magna. Todo esse processo foi parte de uma ação mais ampla de mobilização da sociedade civil

Introdução

e parte do Poder Público, que inverteram a doutrina da “situação irregular” para a da proteção integral, da Organização das Nações Unidas, que reconhece crianças e adolescentes como cidadãos plenos. É então com o ECA que se viabiliza juridicamente a formulação do desenho do “Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente”. São 20 anos de celebração, mas também de disputas e lutas, de denúncias e de defesa da criança e do adolescente como sujeitos de dignidade e direitos. Ressalta ainda a autora, a mudança produzida pelo ECA em relação a tentar romper com a rotulação/etiquetagem de “menor”, “infrator”, “carente”, “abandonado”.

A **segunda parte** do livro envolve o debate sobre o ECA no contexto escolar, com cinco textos.

Em “Os (Des)Caminhos da Escola Protetora: Violações dos Direitos da Criança e do Adolescente no Cenário da Educação”, **Alexandre Ferreira do Nascimento** traz para esta publicação o debate sobre o ECA como parâmetro para o processo de formação de uma infância e uma juventude necessitada de direitos de cidadania. Deslocando o debate do judiciário para a cultura, o autor identifica o campo da educação como um espaço de embates e tensões em relação à perspectiva da “proteção integral”. Nesse sentido, a Lei 11.525/2007 veio responder a uma demanda – a de construir uma cultura cidadã, numa sociedade marcada pelo autoritarismo e a exclusão. Nesse contexto, em que se expande a divulgação midiática acerca dos conflitos na escola, envolvendo várias manifestações de violência, acirra-se a lógica do controle social, tendo como efeito a criminalização da pobreza. O velho mito do pobre marginal assombra a sociedade, exigindo das instituições culturais e educativas conhecimentos de cidadania para saber discernir e não apenas reagir às ondas autoritárias provenientes da insegurança midiaticizada. Os Conselhos de Direitos e Tutelares debatem-se entre necessárias demandas de proteção e de informações, bem como de mediação escolar e familiar. O ECA, ainda desconhecido e temido por muitos, impulsiona para radicalização em relação à mentalidade autoritária. Intervir em casos de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente protegendo-os e não criminalizando-os é um desafio ainda posto nesses 20 anos

do ECA. A escola, no contexto democrático, é chamada à responsabilidade com a proteção integral, com isso, exige-se dela compromisso em prevenir maus tratos e violência, assim como, o de monitorar o desempenho dos estudantes, agindo nos casos de desistências, evasão escolar e repetência. O autor aponta para a “necessidade do setor Educação adotar o conceito de proteção especial, já consolidado no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente – SGD e no Sistema Único de Assistência Social – SUAS”. A Ficha de Notificação, como instrumento de informação acerca do fenômeno da violência no âmbito escolar, vem para mudar a cultura escolar, pois já não é possível sob a égide da proteção integral, conviver com graves violações à dignidade de crianças e adolescentes. Enquanto instituição cultural, a escola é posta no centro da cena social, sendo desafiada a articular redes sociais e políticas públicas setoriais. Nesse sentido, destaca os Comitês Comunitários de Direitos da Criança e do Adolescente – CCDCA, as Redes Municipais de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente, a exemplo da de Niterói – RJ, o trabalho do Comitê de Charitas e Jurujuba. Ressalta o autor o risco da perspectiva da proteção integral poder ser utilizada com o objetivo de reprodução dos dispositivos de controle sobre a população, em especial a pobre, em virtude de a sociedade se sentir instável com a “ascensão legal da criança e o adolescente como cidadãos”. Conclui a autora defendendo a necessidade de construção do projeto político-pedagógico de enfrentamento às violações dos direitos da criança e do adolescente, na perspectiva da proteção especial.

Rosiléia Wille e Ádima Domingues da Rosa, em “A Educação em Direitos Humanos e a inserção do Estatuto da Criança e do Adolescente na Escola”, trazem como contribuição ao debate dos 20 anos do ECA, a cultura dos direitos humanos mediada por teorias pedagógicas, para a sua incorporação nas práticas educacionais. Enquanto o projeto político da Ditadura Militar tinha como prioridade para a educação “o aprendizado por meio do trabalho direto ou a formação somente técnica”, a educação no contexto democrático inverteu essa tendência hegemônica. A inserção do ECA como conteúdo no currículo do ensino fundamental é parte da Década da Educação em Direitos

Introdução

Humanos e do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, criado pelo governo federal em 2003. Tal ação não ocorre de modo instantâneo e sem tensão, é processual e conflituosa. A Lei nº. 11.525/07 além de modificar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996), torna “obrigatória a inclusão de conteúdo que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes no currículo e materiais didáticos do ensino fundamental, tendo como diretriz o Estatuto da Criança e do Adolescente”. Espera-se que com esta lei os direitos fundamentais das crianças e adolescentes sejam reconhecidos e aprendidos no processo educativo. As teorias histórico-críticas fundamentam experiências de educação na perspectiva dos direitos de cidadania, seja como conteúdo estruturante das diversas disciplinas, não só das ciências humanas, seja como componente transversal em toda a educação básica como princípio norteador da educação em direitos humanos e dos projetos político-pedagógicos das escolas, com o objetivo de que o estudante e os educadores se reconheçam como sujeitos de dignidade e direitos, assim como de responsabilidades sociais. Entretanto, ainda se verificam dificuldades por parte das escolas em relação aos Conselhos Tutelares, gerando conflitos e reproduzindo violações de direitos que afetam o desenvolvimento integral. Várias são as mediações possíveis na promoção dos direitos da criança e do adolescente, a exemplo dos conselhos tutelares, escolares e grêmios, assim como educadores e gestores. Propõem as autoras promover reflexões acerca dos direitos humanos com crianças e adolescentes, para que os mesmos possam buscar formas alternativas de participação e de exercício de cidadania na família, na escola e na cidade.

Francisca Rodrigues de Oliveira Pini e outros, no artigo “20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: aprendizados da participação política dentro da escola pública”, abordam como trabalhadores da rede de educação de Osasco-SP relacionam-se com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) na prática educativa. Se a educação tradicional restringe o reconhecimento do sujeito de direitos, ela delimita a participação ativa do educando, diferentemente da educação na perspectiva dos direitos que propõe superar as situações que reproduzem opressão em relação à criança e ao adolescente. Para que

a educação possa responder aos objetivos propostos nos instrumentos de proteção dos direitos da criança e do adolescente, internacionais e nacionais, demandam uma revisão crítica do conjunto de metodologias, linguagens e materiais didáticos para que promovam a construção de uma cultura em favor da defesa, da promoção e da proteção dos direitos humanos.

Nesse sentido, os autores chamam a atenção não só para a educação, como também para outros campos das políticas públicas. Reinventar a educação sob os parâmetros do ECA requer ampliar novos espaços de formação, expandindo o âmbito de ação, uma vez que a mudança de mentalidades a partir da conquista de direitos requer a transformação de valores e costumes arraigados na sociedade. O trabalho apresenta a experiência do Instituto Paulo Freire, que desde 2006, vem assessorando a Secretaria Municipal de Osasco na implantação do Programa Escola Cidadã. Tal programa se pauta na gestão democrática, na participação ativa dos sujeitos e na promoção do exercício da cidadania envolvendo a inclusão do ECA nas formações com os diversos segmentos das unidades educacionais. O programa tem não só diagnosticado como os trabalhadores da educação desconheciam o ECA, como tem oportunizado aos educadores a realizarem reflexões, reuniões, rodas de conversa, encontros e fortalecimento de Conselhos de Gestão Compartilhada em cerca de 136 unidades de ensino. O projeto Sementes de Primavera envolve a criança nos processos decisórios, proporcionando uma sociabilidade e uma educação cidadã, além da Conferência Lúdica, coordenada pelos Conselhos de Direitos, desde 1999.

Sônia Kramer e outros pesquisadores, no trabalho intitulado “Escola, Currículo e Estatuto da Criança e do Adolescente na luta por direitos”, contribuem com o debate crítico sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, assim como da Lei 11.525/2007, pelo que esta implicou em alteração da LDB, determinando a obrigatoriedade de inclusão de conteúdo que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes no currículo do ensino fundamental. Desde o descobrimento do Brasil que a criança e o adolescente convivem com situações de violências, exploração e abandono

Introdução

social. A infância pobre tem vivido um processo de estigmatização e criminalização em toda a história social do país, do abandono coletivo às doutrinas de “Situação Irregular” só rompendo esse ciclo penalista com o ECA. Responsabilizados como causa da “desordem urbana”, os adolescentes pobres convivem nos dias atuais com esse mesmo estigma histórico. A Doutrina de Situação Irregular, ainda presente como fundamento de práticas sociais e institucionais, reflete resquícios de um ideário autoritário presente em todos os segmentos sociais. Por outro lado, nos planos internacional e nacional, a história tem testemunhado mudanças na legislação protetiva, daí a importância histórica do ECA, pelo que significou de inovações na participação popular na política de atendimento à infância, na criação de conselhos, nas garantias processuais no sistema administrativo da justiça juvenil, na proteção especial referente aos direitos coletivos, dentre outros. Enquanto sujeitos historicamente marcados por uma sociedade desigual e autoritária, a cada momento os ciclos de violências se renovam, da violência estrutural à violência física e simbólica. Nesse contexto contraditório emergem ações, projetos e programas dissonantes. A Lei 11.525, de 2007, vem nessa direção. Ao educar *contra a barbárie* pretende-se estabelecer um exercício de crítica em relação à tradição e ao presente. Propõem as autoras identificar “sinais da opressão e exclusão impostos a crianças e adolescentes” para poder se reescrever outra história coletiva, fazer a diferença, deixar o caminho aberto para o debate democrático.

Como um dos espaços privilegiados na formação para a cidadania, demanda-se da escola que exerça a crítica e a participação ativa. As autoras propõem que, em tempos de extrema violência e desumanização, a *tolerância* fundada no reconhecimento das diferenças seja uma forma da escola combater a desigualdade e a barbárie presente.

Francisco Dias, em “Os direitos humanos e a educação: um olhar sobre as medidas socioeducativas”, estabelece um diálogo sobre o direito do adolescente em situação de privação de liberdade de ter acesso à educação. O autor parte do entendimento de que, embora privado da liberdade, esse

adolescente “continua membro da humanidade” e da comunidade internacional portadora dos direitos humanos universais. A ideia da educação como direito social emerge no século XVIII no bojo das lutas contra todas as formas de opressão e exploração. Enquanto direito fundamental, tanto a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, de 1948, como a *Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente*, de 1989, reconhecem a educação como parte e ponto de partida para os demais direitos sociais. Se a criança ou o adolescente fora da escola é fator de exclusão social e de vulnerabilidade, assegurar o direito à educação universalizando no nível fundamental e médio poderá significar menos adolescentes em situação de conflitos com a lei. Pergunta o autor, se inverter a pobreza com uma política de direitos assegurando *condições de educabilidade*, não se reverte a exclusão social e a desigualdade presente? Para o autor, condições mínimas de equidade na educação é um direito fundamental para os adolescentes privados de liberdade.

Com o aumento de adolescentes cumprindo medidas de internação, demanda-se para o campo da educação não só a garantia isonômica do acesso à educação, como diálogos entre o poder judiciário e o executivo sob o monitoramento do Sistema de Controle. Se o poder público é eficiente para exercer a função da repressão, também poderia sê-lo para prevenir os crimes e as violências praticados nos espaços públicos de internação.

O direito à educação inverteu a perspectiva de contenção e do enclausuramento presentes nas unidades de internação. O processo de cumprimento da pena não pode e não deve, na perspectiva da *Doutrina de Proteção Integral*, presente no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, manter-se fundamentado na lógica da *penalização e da violência*, presente nas prisões. O direito à educação não dissocia o processo de formação com o exercício da liberdade e da cidadania com o desenvolvimento integral da pessoa e do sujeito de direitos. Se o cumprimento de medida socioeducativa não retira os direitos fundamentais, tampouco do direito à *Proteção Integral*. Defende o autor que cuidar e educar deveriam antecipar as demais medidas de segurança na ótica do ECA, pois,

Introdução

além do direito à educação formal, o adolescente em conflito com a lei tem pela situação peculiar de desenvolvimento, o direito à educação “específica para uma experiência socializadora nesse momento singular de sua vida”. Se a milhões e milhões de crianças não estão sendo assegurados os direitos sociais básicos, lembra o autor, o ato infracional reflete o fracasso de uma sociedade criminosa, já que sua omissão para com a cidadania gera sociabilidades em conflitos.

A terceira parte do livro contextualiza a rede de proteção com a criação do ECA, com os dois últimos textos.

Em “Proteção integral para crianças e adolescentes: mitos e realidade”, **Vicente de Paula Faleiros** reflete sobre a contraposição entre a proteção integral de crianças e adolescentes e a doutrina da situação irregular. A doutrina de situação irregular propõe intervenções de caráter repressivo-disciplinar e assistencialista, responsabilizando estritamente os indivíduos que, considerados inadaptados, são definidos como “menores”, como “marginais e marginalizados”, por ao sobreviverem à privação das condições de subsistência, responderem com atitudes “contrárias aos bons costumes”, ao invés de se adaptarem às condições postas historicamente pela sociedade brasileira. O chamado “desvio de conduta”, pressupõe que exista uma sociedade “normal” quando a mesma apresenta graves problemas de desigualdades sociais.

O Código de Menores de 1979 partiu do pressuposto de que o Juiz de Menor teria de forma discricionária o poder de repressão daqueles que questionassem a ordem estabelecida. A chamada “proteção moral”, exercida pelos “comissários de menores”, camuflava, segundo o autor, a real discussão da realidade da infância no país. Para Faleiros, “a institucionalização jurídico-assistencial” significava a falência de políticas públicas, a estigmatização da criança e a criminalização da criança pobre. Com a democratização, a criança e o adolescente passaram a mudar a agenda pública, a exemplo do I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, realizado com cerca de 500 meninos e meninas de todo o Brasil. Desse processo, participaram as organizações internacionais, como o UNICEF, universidades, setores da Igreja, ONGs,

setores do Judiciário, organizações de direitos humanos, sindicatos, dentre outros.

A Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, marca o começo da mudança do modelo tutelar para o modelo da proteção integral, combinando responsabilidade social com responsabilidade penal. Para o ECA, o direito à inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral do adolescente deve ser prescrito e assegurado pelo Estado e os gestores públicos, responsáveis pelas unidades de cumprimento de medidas socioeducativas. A luta pela não redução da idade de imputabilidade penal tem, segundo Faleiros, mobilizado forças antagônicas à proteção social. Para o autor, a perspectiva dos direitos humanos está presente no ECA ao considerar a criança sujeito de dignidade e direitos, protagonista da cidadania, o que demanda a existência de um sistema de garantias de direitos que possa promover e assegurar direitos e responsabilidades correspondentes.

Murillo José Digiácomo, em “O sistema de garantias da criança e do adolescente e o desafio em rede”, encerra a presente publicação, refletindo sobre as necessidades de mudança de mentalidade acerca da “*transferência de responsabilidade*” e do atendimento “*compartimentado*”, assim como da qualificação profissional que deve estar compromissada com os princípios da “*proteção integral*”, da criação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e Tutelares, das políticas públicas intersetoriais e do trabalho em redes, ouvindo e compartilhando ideias e experiências, construindo “fluxos” e “protocolos” de atuação interinstitucional, avaliando os *resultados* e encontrando soluções compartilhadas para os problemas da população infanto-juvenil. Como responsabilidade de todos, é importante colaborar com os profissionais da educação, que aparecem no atual cenário, com a Lei nº 11.525/2007, como sujeitos capazes de, em parceria com as demais forças democráticas comprometidas com os direitos das crianças e dos adolescentes, afirmarem e fortalecerem a articulação da “rede de proteção” envolvendo mobilização e organização da comunidade escolar.

Introdução

São, conforme os/as autores/as mais de 20 anos de lutas e resistências, de avanços na proteção legal e socioinstitucional, de tensões entre as violações de direitos e a luta pelo exercício do controle social e da participação nas novas formas de gestão pública da política de atenção à criança e ao adolescente. As vozes representadas nesse trabalho foram, ao mesmo tempo, mãos, olhos, ouvidos, corações e pés de lutas substanciais na defesa dos direitos da criança e do adolescente. Nosso reconhecimento e agradecimento por tanta solidariedade humana e compromisso social.

Primeira Parte
Referenciais Históricos do ECA



¹ O conceito de 'cidadania regulada' foi utilizado por Wanderley Guilherme dos Santos (1987). Ele entende "o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal." Na versão que estou aplicando às crianças e aos adolescentes, a cidadania é alcançada de forma gradual segundo um sistema de estratificação etária, convencionado por norma legal, que varia de país para país. Assim, a equiparação de direitos e deveres entre adultos e crianças não obedece, como vimos, as várias dimensões das concepções de infância e adolescência, mas sim um 'por médio' etário. Por sua vez, a cidadania de crianças e adolescentes é a extensão, para eles, dos direitos de cidadania dos adultos. Por isso, o termo 'regulada', como estou utilizando, assume duas conotações: primeiro, no sentido de ser gradativa; segundo, no sentido de ser legalmente regulamentada.

A história social da infância e a cidadania "regulada"¹ de crianças e adolescentes

Benedito Rodrigues dos Santos

Infância e adolescência moderna: uma construção sociocultural

Teria existido alguma sociedade onde uma concepção de infância não tenha sido construída ou teria havido algum momento das sociedades ocidentais e/ou orientais no qual este conceito não tenha sido gestado? Uma distinção nos parece útil antes de prosseguir essa reflexão: a diferença entre infância e criança. Enquanto infância é um constructo social sobre as idades da vida, a criança é o sujeito empírico concreto que vivencia suas experiências na sociedade.

Difícilmente essas perguntas estariam sendo realizadas não fosse pela polêmica tese do historiador francês Philippe Ariès, enunciada no livro hoje um clássico a *História Social da Infância e da Família*, publicado nos inícios dos anos de 1960, sobre a ausência de um conceito de infância nas sociedades medievais e sua lenta construção na modernidade. Eis a sua tese principal:

Na sociedade medieval, que tomamos como ponto de partida, o sentimento da infância não existia - o que não quer dizer que as crianças fossem negligenciadas, abandonadas ou desprezadas. O sentimento de infância não significa o mesmo que afeição pelas crianças: corresponde à consciência da particularidade infantil, essa particularidade que distingue essencialmente a criança do adulto, mesmo. Essa consciência não existia. Por essa razão, assim que a criança tinha condições de viver sem a solicitude constante de sua mãe ou de sua ama, ela ingressava na sociedade dos adultos e não se distinguia mais destes [...] (ARIÈS, 1960, p. 156).

Para Ariès, a criança muito pequenina (abaixo dos sete anos de idade), ainda muito frágil para se misturar à vida dos adultos, “não contava”. Parte dessa pouca importância era atribuída aos altos índices de mortalidade infantil, numa época em que a sobrevivência era pouco provável. Assim que a criança ultrapassava esse período de risco e a fase de maior solicitude da mãe, “ela se confundia com os adultos”. A dimensão temporal da infância estava relacionada ao tempo em que ela dependia fisicamente dos cuidados dos adultos - “enquanto o filhote de homem não conseguia abastar-se”. De criancinha pequena “ela se transformava imediatamente em homem jovem, sem passar pelas etapas da juventude [...]” (ARIÈS, 1960, p. 10). Daí por diante, sua socialização e a transmissão dos valores e dos conhecimentos a ela, de modo mais geral,

[...] não eram, portanto nem asseguradas nem controladas pela família. A criança se afastava logo de seus pais, e pode-se dizer que durante séculos a educação foi garantida pela aprendizagem, graças à convivência da criança ou do jovem com os adultos. A criança aprendia as coisas que devia saber ajudando os adultos a fazê-las (ARIÈS, 1960, p. 157).

Esse sistema era pautado pela reciprocidade e solidariedade social. Para o autor, o sentimento de infância que temos hoje foi uma lenta construção social ocorrida entre os séculos XIII ao XIX.

Como todo trabalho pioneiro as teses de Ariès despertaram volumosas análises, severas críticas e apaixonadas defesas por essas mais de quatro décadas que se sucederam à publicação do seu livro. A conclusão desse reexame pode ser sintetizada nas palavras do historiador Adrian Wilson (1974, p. 142-143), “What that society ‘lacked’ was *our* awareness [...]” [O que aquela sociedade não possuía era a *nossa* consciência da natureza particular da infância]. Essa conclusão de Wilson foi bastante referendada por outros historiadores como Pollock (1983), Gélis (1991), que possibilitaram responder às questões acima apresentadas na negativa: tão longe se pode retroagir na

A história social da infância e a cidadania “regulada” de crianças e adolescentes

história da humanidade estudiosos encontraram evidências que demonstram a especificidade da condição infantil em relação à idade adulta, muito embora o tempo de duração da infância, formas de socialização e papéis atribuídos viesse variando de cultura para cultura, de momento histórico, para momento histórico.

As sociedades contemporâneas possuem uma consciência da natureza particular da infância e adolescência. As crianças têm o seu “próprio” mundo distinto dos adultos, assim como instituições, bens e serviços destinados exclusivamente a elas, nas áreas da: Psicologia, Medicina, Direito, Literatura, Cinema, Mídia (programas de televisão), Entretenimentos (Jogos e Brincadeiras), Indústria de confecção, etc. A infância é o tempo da vida dedicado à formação e preparação para a fase adulta, e como espaços de socialização as crianças têm, além da família, a escola e os grupos de pares (colegas, companheiros, amigos). A complexidade e especialização da vida moderna impactam a socialização das crianças de duas maneiras. A primeira, ao produzir uma separação entre os espaços de formação das crianças e a esfera social dos adultos. Embora esses espaços possuam pontos de conexão e mediação com o universo dos adultos, observa-se uma separação entre os dois mundos que alguns autores interpretam como segregação e confinamento. A segunda, ao prolongar o tempo etário correspondente aos ciclos da vida infância e adolescência até por volta dos dezenove ou vinte anos de idade. Dessa forma, a infância se liga ao tempo de estudar e não trabalhar, para se preparar para a vida de adulto e trabalhador.

Um paralelo pode ser traçado entre esta concepção de infância e a prevalente nas chamadas sociedades tradicionais (indígenas, ciganas, quilombolas) da contemporaneidade. Nestas, a infância tem sido comparada às sociedades de culturas ocidentais, uma duração mais curta, e a entrada no mundo dos adultos se faz mais cedo e de maneira fortemente ritualizada e institucionalizada. Crianças de quatro, cinco anos de idade já tomam parte da divisão social do trabalho da tribo, desempenhando funções em que há estrita observância de suas habilidades e capacidades físico-intelectuais. Os

comportamentos e hábitos ensinados às crianças guardam continuidade com os que se lhes serão requeridos quando adultas, e as fronteiras entre trabalho e brincadeiras não são demarcadas de maneira tão drástica quanto na sociedade moderna. Os modelos de identificação são familiares, e as opções para o encaminhamento da vida são poucas e marcadamente simples.

Embora seja vivenciada da maneira diferenciada entre as várias classes sociais e etnicidades, essa concepção moderna de infância, tomada hoje como um paradigma nas sociedades industriais, relativamente recente na História da Humanidade, nasceu como um modo diferente de estruturar e dar significação às passagens da vida, em meio às diversas mudanças ocorridas no processo de modernização da sociedade, que mudou o padrão de vida predominantemente agrário/rural para industrial/urbano. A modernização não foi somente econômica e tecnológica, mas também sociológica e antropológica - mudou o ambiente físico, o tipo de vida em comunidade, a cosmovisão, o modo de organizar a vida diária e a qualidade emocional das famílias, e redefiniu os espaços públicos e privados. O impacto no modo de criar e socializar crianças e adolescente foi fortemente determinado pela substituição do sistema de aprendizagem pelo novo modelo de sistema escolar gestado pela nova ordem econômica como advento do capitalismo.

Essa concepção de infância moderna, ao haver se tornando um paradigma sendo adotada como parâmetro nas leis, políticas e modos de educar crianças, compõe a subjetividade de crianças e adolescentes e o imaginário social. Esta adoção trouxe implicações adicionais não esperadas. Nas sociedades industriais, por sua vez, a falta de ritos de passagens claros e formalizados, que demarquem claramente quando termina a infância e começa a vida adulta, traz dois tipos de complicações. Em primeiro lugar, deixa a fixação dos limites etários à mercê das conveniências dos diversos grupos sociais, o que gera múltiplas determinações, todas com pretensas intenções universalistas. Em segundo, é um problema para a própria construção da identidade, sobretudo do adolescente, que passa a viver um período de transitoriedade no qual ele não é mais criança, porém não se transformou

A história social da infância e a cidadania “regulada” de crianças e adolescentes

ainda em adulto. O prolongamento da infância como uma fase destinada à formação e preparação para a existência adulta, transforma a vida da criança e do adolescente em uma espécie de *tempo de espera*. Por outro lado, a vida moderna oferece também uma multidiversidade de modelos de identificação e um leque variado de opções para o indivíduo encaminhar sua vida adulta. O compasso de espera, o conjunto de decisões a tomar sobre sua vida pessoal e afetiva, e a falta de respostas às suas indagações internas, não respondidas nos dois principais espaços de socialização, a família e a escola, levam os jovens a formar os grupos de pares, nos quais eles buscam a confirmação de uma identidade social. Assim, a adolescência-juventude passa a ser um grupo etário, com valores e cultura próprios.

A indústria cultural, com certeza, tem um papel importantíssimo na criação e elaboração dessa cultura juvenil, sobretudo por deslocar os modelos de identificação da família para os super-heróis. Estando, de um lado, em um período de suspensão social, tendo que optar, à frente, entre os vários caminhos oferecidos, e, de outro, diante de modelos fornecidos pela cultura de massa que são idealizados – e, portanto, difíceis de ser atingidos – a adolescência se transforma em uma época de *ambiguidade*, um período *turbulência* e *crise* emocional, e passa a ser reconhecida como uma fase *problema*. A infância, por seu turno, é concebida como um período caracterizado sobretudo pela incompetência da criança de cuidar e dirigir sua própria vida; logicamente, o termo de comparação é a vida adulta.

A noção de cidadania associa-se à concepção moderna de infância

A definição clássica e liberal de cidadania de Marshall (1967) é que ela é uma condição concedida àqueles que são membros integrais de uma comunidade, o que implica em direitos e deveres no reconhecimento da igualdade humana básica e sua participação integral na comunidade, ou seja, em dizer que todos os que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status de cidadão. Como cada sociedade

utiliza critérios distintos de seleção e exclusão no status do cidadão, pode-se dizer que não existe um princípio universal que determine esses direitos e obrigações. Cada sociedade cria a imagem de uma cidadania ideal, que serve como parâmetro, de maneira historicamente variável.

Essa noção de cidadania foi gestando-se na Idade Média, e ganhou consistência nos tempos modernos. Nas sociedades medievais, o *status* era marca distintiva de classe e a medida da desigualdade; o princípio da igualdade entre as pessoas ainda não existia, não havia código uniforme de direitos e deveres, e, ainda que existisse noção peculiar de cidadania, os direitos e deveres eram locais. O *status* das pessoas era diferente do status de cidadania, e a 'cidadania' não tinha qualquer dimensão nacional. A evolução dessa concepção de cidadania foi possível pela fusão geográfica dos poderes locais e consequente constituição do Estado-nação – “*state-formation*” e “*nation-building*” (ELIAS, 1990)² – com suas instituições, tais como Parlamento, tribunais e separação funcional do Estado nos três poderes, em que os direitos, para serem gozados, precisavam primeiramente ser reconhecidos pelas novas instituições em âmbito nacional.

Contudo, será fundamental para o estabelecimento da igualdade entre os homens a ênfase que as sociedades modernas vão colocar no indivíduo. Diferentemente das sociedades tradicionais, nas quais a ênfase valorativa estava na ordem, na tradição e na orientação de cada ser humano para os fins prescritos pela sociedade, nas modernas a referência principal estará nos atributos, nas reivindicações e no bem-estar de cada pessoa, independentemente do seu lugar na sociedade – cada ser humano é um *individuum* da espécie e a sociedade passa a ser constituída por indivíduos (PEIRANO, 1982)³.

Marshall classifica os direitos de cidadania em civis, políticos e sociais, e diz que esses elementos constitutivos, que estavam fundidos, dissociaram-se e ganharam especificidades durante os três últimos séculos. Assim, os direitos civis foram estabelecidos durante o século XVIII; os políticos, no XIX, e os sociais, no XX. A abordagem de Marshall apresenta dois problemas, segundo Peirano (1982, p. 19): o primeiro é que ela traz implícita, ao correlacionar o conceito

² Peirano (1982) cita outro trabalho de Norbert Elias, no qual o conceito de 'nation-building' é discutido de maneira mais específica. A referência é Elias, Norbert. "Processes of State-formation and Nation-building, in *Transactions of the 7th World Congress of Sociology*, vol. III, Genebra.

³ A referência teórica de Peirano (1982) para discutir a formação social das sociedades modernas é Dumont, Louis, em *Religion, politics and history in India*, Mouton; e "Religion, politics and society in the individualist universe", in *Proceedings of the Royal Anthropological Society*, Londres.

A história social da infância e a cidadania “regulada” de crianças e adolescentes

de cidadania ao desenvolvimento da nação, que em países já desenvolvidos o conceito de cidadania plena está definitivamente estabelecido. A segunda crítica, que pode ser encontrada no pensamento marxiano, é que essa noção básica de cidadania, de declaração formal de direitos iguais, não leva em conta as condições objetivas diferenciadas dos indivíduos, ou, ao contrário do que havia pensado Marshall, o desenvolvimento da cidadania não assegura o progresso da igualdade contra a desigualdade social (SANTOS, 1987; WEFFORT, 1981).

⁴ Peirano (1982) referencia-se nas obras de Bendix, R. *Nation-building and citizenship*, Anchor Books, 1964; e Blok, Anton. *The Mafia of a Sicilian village: 1860-1966*; New York Harper Books, 1975.

Estas críticas têm possibilitado, de um lado, contrapor a visão estática com que os Estados nacionais têm sido apresentados, como se fossem ‘sistemas’, ou ‘tipos’, ‘ideais (PEIRANO, 1982)⁴, e, de outro, considerar a cidadania como uma categoria estratégica nos processos de mobilização e organização da sociedade por mudanças sociais. Dessa forma, elas a consideram uma categoria histórica, socialmente variável e extremamente dinâmica, na medida em que a geração de direitos é uma constante na sociedade (COVRE, 1991 e ARENDT, 1995).

Embora seja verdadeiro que só recentemente as noções de cidadania se juntam à concepção moderna de infância e adolescência, o caminho percorrido por uma e por outra categoria até o momento de sua junção é bastante longo. Sua evolução está relacionada com a concepção de infância de Rousseau, as ideias de igualdade de filósofos positivistas da Revolução Francesa e as teorias de Darwin, Freud e Piaget. Para que essa junção pudesse ocorrer, as ideias de igualdade precisariam ser estendidas também para as mulheres e as crianças, possibilitando quebras, num plano ideal, da supremacia do adulto sobre a criança. Mesmo sendo a noção de desenvolvimento infantil ainda considerada como um processo para se alcançar o estágio de adulto, as significações culturais da infância precisarão romper com a valorização da criança pelo vir-a-ser e da maturidade como símbolo da perfeição e da capacidade.

Por outro lado, será importante considerar a emergência dos agentes sociais interessados na mudança de *status* da infância. Como é sabido, por meio do registro dos historiadores, essa mudança foi sendo gerada pela difusão de novos modelos de infância e adolescência. Os agentes na construção e difusão

desses modelos foram filósofos e educadores, além dos próprios pais, cujas representações de infância são passadas oralmente.

Nas sociedades contemporâneas, além daquelas categorias de agentes, um novo ator entra em cena: os ativistas dos direitos da criança e do adolescente. Eles passam a ser produtores e difusores de concepções de infância, e, em muitos países europeus e americanos, tornaram-se, se não interlocutores privilegiados, respeitáveis advogados dos interesses das crianças, sobretudo junto aos sistemas de elaboração de normas legais e formulação de políticas sociais para a infância e adolescência.

Nasce a Criança Sujeito de Direitos: a universalização dos seus direitos de cidadania

Um movimento civil internacional em favor das crianças emerge da segunda metade do século XIX para cá e teve participação ativa no processo de universalização dos direitos da criança. Apresento o pensamento pioneiro de alguns desses ativistas que contribuíram para associar as noções de cidadania ao conceito moderno de infância, demonstrando como a cidadania é uma categoria em construção permanente.

Alguns pioneiros

A sueca Ellen Key, que viveu no período de 1848 a 1926, foi uma das primeiras autoras a escrever sobre os direitos da criança. Sua defesa inicial de um direito em particular causou impacto na sociedade de sua época: o de a criança escolher seus próprios pais. A construção de sua maneira de pensar ocorre de uma forma peculiar, combinando o evolucionismo darwiniano com ideias socialistas. Vejamos primeiro a influência evolucionista. Na sua visão, o desenvolvimento das ciências naturais, nas teorias das ciências médicas e genéticas, permitiu aos estudiosos escapar e ganhar independência para enxergar muitas questões diferentemente da ética e da religião. Ela acreditava que, aplicando-se conscientemente as teorias evolucionistas sobre

A história social da infância e a cidadania “regulada” de crianças e adolescentes

a seleção natural e a luta pela sobrevivência da espécie, poder-se-ia influir no desenvolvimento da humanidade no sentido de criar um tipo superior de homem. Seleção natural e luta pela sobrevivência são considerados dados inevitáveis na vida humana. O caminho de chegada a essas ideias foi o pensamento de Spencer (1820-1903), que introduziu o evolucionismo nas Ciências Sociais. De acordo com sua filosofia, as aspirações individuais devem ser julgadas só depois de levar em consideração os efeitos que elas causarão nas gerações futuras. Ou seja, após considerada a possibilidade de que os estilos de vida escolhidos pelos indivíduos hoje serão, no futuro, características adquiridas. De outro lado, as ideias socialistas de Key vêm da influência de políticos social-democratas da Baviera e das opiniões do zoólogo britânico Alfred Russel Wallace, também conhecido por uma teoria da origem das espécies diferente da de Darwin. Assim, seu pensamento agregava ideias de uma espécie de “socialismo do tipo orientado para o evolucionismo-humanista” (VEERMAN, 1991).

Em seu ‘bestseller’ *The century of the child* (1900), pode-se compreender melhor o que ela entendia por direito de as crianças escolherem seus próprios pais. Na realidade, ela estava preocupada com o número de crianças que nasciam com deficiência física por causa das doenças venéreas de seus pais, e o direito delas de escolher seus pais podia ser formulado também como o direito de não-nascer. Ou seja, ela defendia o direito da criança de não existir, em determinadas circunstâncias que fossem contrárias ao seu desenvolvimento saudável. Assim, um dos seus maiores méritos terminou por ser a defesa da necessidade de um planejamento familiar, que ela formulou como um direito da criança. Desta maneira, a construção de uma sociedade com pessoas mais livres e saudáveis, passava também pela responsabilidade do casal de reunir esforços para melhorar a próxima geração:

O que aqui deve ser considerado em primeiro lugar é a ideia constantemente levantada por escritores darwinianos, de que as ciências naturais, entre as quais a Psicologia agora tem que ser incluída, deve ser à base da

ciência jurídica assim como da Pedagogia. O homem deve aprender as leis da seleção e atuar no espírito delas. O homem deve colocar as punições da sociedade a serviço do desenvolvimento; elas devem ser medidas protetoras da seleção natural. Em primeiro lugar, isso deve ser assegurado impedindo-se a seleção criminosa, esse tipo só pode ser determinado por especialistas. Mas o criminoso deve ser impedido de passar suas características para sua posteridade. Assim, a raça humana vai ficar gradualmente livre dos atavismos que reproduzem estágios anteriores ou mais baixos de desenvolvimento [...] Em seguida, vem a exigência de que aqueles com doenças físicas ou psíquicas herdadas não devem transmiti-las para um filho [...] Existe um velho axioma que diz que somos obrigados a agradecer os nossos pais pela vida. Nossos pais, eu sei por experiência própria, podem eles mesmos ser herdeiros de saúde mental e corporal, resultando do fato de que todos os ancestrais do lado paterno e materno tiveram casamentos felizes e certos. Mas, de modo geral, os pais devem por sua parte pedir o perdão de seus filhos por tê-los gerado⁵ (ELLEN *apud* VEERMAN, 1991, p. 78).

⁵ Veerman (1991) cita Key, Ellen. *Barnets århundrade* (2 vols.), Stockholm, 1900, Albert Bonniers Förlag, in trans. *The century of the child*, New York and London, 1909, G. P. Putnam's Sons. "What here must be first considered is the thought constantly being brought out by Darwin writers, that the natural sciences, in which must now be numbered psychology, should be the basis of juristic science as well as of pedagogy. Man must come to learn the laws of natural selection and act in the spirit of these laws. Man must arrange the punishments of society in the service of development; they must be protective measures for natural selection. In the first place this must be secured by hindering the criminal selection. In the first place this type can only be determined by specialists. But the criminal must be prevented from handing on his characteristics to his posterity. So the human race will be gradually freed from atavisms which reproduce lower and preceding stages of development. ... Then comes the requirement that those with inherited physical or psychological diseases shall not transmit them to an offspring. ... There is an old axiom that we are obliged to thank our parents for life. Our parents, I know from my own experience, can themselves have been the heirs of bodily and mental health, resulting from the fact that maternal and paternal ancestors all made early, right, and happy marriages. But generally, parents must on their part, ask the children's pardon for the children's existence."

Segundo Veerman(1991), muitos educadores consideram Key a 'mãe do movimento pela nova educação'. Ela nos fez pensar a criança independentemente da família e que a educação de crianças não deveria ser uma imposição de modelos sociais da vida dos adultos. É lógico que uma visão da criança independente da família não significa *sem a família* - ao contrário, se algumas de suas ideias estavam em sintonia com os movimentos feministas da época, outras não foram apreciadas por eles. O elemento emancipador da mulher era que ela deveria ter liberdade para associar-se em casamento baseado no amor, e o argumento de manutenção da ordem era que a tarefa mais importante da mulher era a educação da nova geração - assim, as exigências dela de trabalhar fora eram secundárias em relação aos cuidados que deveria proporcionar aos filhos.

Certamente é possível reconhecer Rousseau na sua maneira de Key pensar a educação: para ela, o homem é intrinsecamente bom. Na sua argumentação, encontrar-se uma dura crítica à escola tradicional e às visões de condicionamento da personalidade da criança de acordo com modelos dos

A história social da infância e a cidadania “regulada” de crianças e adolescentes

adultos – as almas das crianças “são mortas na escola”, é um crime pedagógico suprimir a personalidade que a criança traz consigo e colocar outra no lugar. A instrução do professor não ocupa mais lugar central, e a preocupação de torná-la um ser social deve considerar que, antes de mais nada, ela é uma individualidade. A criança tem o direito de ser desobediente, de ter seus próprios sentimentos e seus quereres, e não deveria ser educada por suas qualidades positivas. Nas ideias de Key, o disciplinamento não era dispensável; ele somente precisava ser duro, e era mais importante nos primeiros anos de vida, para criar hábitos. Ao invés de controles e constrangimentos externos, o mais eficiente era ensiná-las a ter autodisciplina.

Com suas ideias reforçadas e ampliadas por Berthold Otto (1859-1933) – o direito de fazer perguntas – e por Maria Montessori (1870-1952) – a adequação entre o conteúdo apropriado à idade e ao ritmo próprio da criança –, herdou-se: a visão da criança como um ser *sui generis*; sua valorização pelo que ela é no seu estágio de infância; uma metodologia mais centrada nos interesses e nas possibilidades da criança, e não na imposição de modelos dos adultos; e o direito das crianças de fazerem perguntas, serem desobedientes, e não obstante serem respeitadas. Finalizando, muitas das ideias de Key foram imperceptivelmente aceitas, outras totalmente rejeitadas. Suas teses eugênicas, e de outros tantos teóricos, hoje são consideradas absolutamente superadas, o que não impede que ainda sobrevivam, nos corredores dos congressos científicos e nos meios de comunicação, num debate bastante atual e perverso: as crianças filhas de portadores de HIV que desenvolveram a doença devem sobreviver? (VEERMAN, 1991).

Outro pioneiro na defesa dos direitos da criança foi Janusz Korczak (Henryk Goldzmit), pediatra polonês que viveu de 1878 a 1942. Dos três pioneiros mencionados, este é reconhecidamente o de maior notoriedade – de tal forma que deixou um grande número de seguidores, que até hoje organizam Associações de Amigos de Korczak ou de difusão de suas ideias. Além de grande pedagogo, ele também é considerado um mártir da luta antifascista – foi levado para o campo de concentração de Treblinka e assassinado, em 1942,

com duzentas crianças com as quais vivia. Poucas pessoas na História fizeram o que ele fez – além de formular ideias sobre os direitos da criança, colocou-as em prática: durante trinta anos, trabalhou com crianças judias órfãs e crianças pobres filhas de operários, em Varsóvia. A partir de 1910 começou a escrever para crianças e a relatar suas experiências de forma romancada e poética para os adultos. Muitas de suas ideias estão expressas na trilogia *Como amar uma criança, O direito da criança ao respeito e Quando eu voltar a ser criança*. O conteúdo da sua obra tem a finalidade de valorizar a criança pelo que ela é. Como ninguém havia feito com tamanha dedicação e profundidade até então, ele se opôs de forma radical e profunda à supremacia dos adultos sobre as crianças, camuflada sob o manto da necessidade de proteção delas por sua fraqueza e fragilidade. A imagem da criança como um ser incapaz é exorcizada no trabalho de Korczak: ela tem o direito de ser o que é no presente e não no amanhã. Ter seu próprio orçamento, sua privacidade, sua forma de expressar, sua própria personalidade, seus segredos, expressar seus sentimentos e morrer são alguns dos direitos formulados por ele no decorrer de sua experiência. Já no começo deste século, ele defendia ideias que hoje são muito caras aos movimentos de defesa dos direitos da criança, sobretudo àqueles que apregoam a libertação das crianças e sua organização: o direito de participar das decisões dos assuntos a elas referentes, seja em casa, seja na sua comunidade.

Os políticos e os legisladores experimentam soluções cuidadosamente elaboradas, mas a toda hora acabam se equivocando. Entre outras coisas, deliberam e decidem sobre o destino das crianças. Mas a ninguém ocorreria perguntar à própria criança o que ela acha se está de acordo. Afinal, o que ela teria a dizer? [...] Não precisamos cortejar a sua opinião, porque ela não tem direito de voto: não se constitui numa ameaça, não exige nada, não fala (KORCZAK, 1981, p.71-74).

Korczak não apenas defendeu como exercitou a participação democrática das crianças nas casas de órfãos, onde introduziu

A história social da infância e a cidadania “regulada” de crianças e adolescentes

⁶ Nota da Editora Paz e Terra na contracapa do livro *Como amar uma criança* (1983).

[...] o tribunal animando pelas próprias crianças e graças ao qual elas conheciam a justiça, o respeito ao outro, a responsabilidade, as regras da vida coletiva e a indulgência; a *Gazeta*, redigida por elas; as tentativas de autogestão. Em resumo, uma verdadeira república infantil (KORCZAK, 1983)⁶.

Sua proposta e experiência pedagógica o aproximam do educador russo Makarenko, autor dos *Poemas pedagógicos*. Ele fez um trabalho importante de reintegração dos jovens delinquentes fundamentando-se no materialismo histórico e dialético, na Rússia pós-I Guerra Mundial (MAKARENKO, 1980). Contudo, o pensamento pedagógico de Korczak é mais universalista, pois suas concepções de infância não estavam vinculadas a um tipo de adolescência que infringia normas sociais e de uma classe social, embora ele também trabalhasse com crianças filhas de operários. As ideias de organização e participação políticas de crianças e adolescentes, mesmo neste final de século, ainda são defendidas apenas por uma vanguarda entre as organizações destinadas à educação/assistência de crianças, e seus defensores ainda são considerados manipuladores da consciência infantil⁷.

⁷ No Brasil, no Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - embora seus membros não tenham tido influência direta do pensamento de Korczak - é possível reconhecer uma concepção de criança semelhante à dele: “O MNMMR adota a concepção de que as crianças e os adolescentes são seres em desenvolvimento, sujeitos da história, de direitos humanos, que têm condições e devem participar de decisões sobre sua vida e, dessa forma, ser reconhecidos e respeitados” (Documento *Resoluções da VI Assembleia Nacional do MNMMR*, Brasília, março de 1995).

Tomkiewicz (1983) constata a independência de Korczak frente às correntes teóricas de sua época: marxismo, psicanálise, psicologia, genética. Ele partia da realidade empírica das crianças e buscava os suportes teóricos necessários para instrumentar a educação das crianças. Na opinião de Tomkiewicz, Korczak não forjou nenhuma teoria coerente, como, por exemplo, sobre a afetividade ou a evolução intelectual ou pedagógica das crianças, mas, mais do que médico, ele foi um pedagogo que rompeu com a pedagogia clássica, fundada no culto da autoridade e da hierarquia dos educadores. Embora a criança de Korczak tenha um quê da criança romântica de Rousseau, ela é bem mais próxima à freudiana: ele acredita que sua inocência é uma mera ilusão (VEERMAN, 1991). Elas são bem reais e humanas: têm alegrias, tristezas, espantos, cóleras e paixões. No entanto, na sua narrativa, a valorização das potencialidades da criança é reafirmada muito em base das ‘falências e

derrotas' da maturidade, e ele termina por passar subtilmente a ideia de que as crianças são a salvação da Humanidade. Isso, no entanto, em nada ofusca o significado de seus argumentos na contraposição de um modelo de sociedade adultocrata.

Se a criança é vista, no pensamento dos autores anteriores, como um ser *sui generis* com o direito de ser criança, Eglantyne Jebb, nascida na Inglaterra e que viveu no período de 1876 a 1928, deixou como legados fundamentais o princípio da universalidade do direito das crianças e os alicerces do movimento internacional contemporâneo de advocacia dos seus direitos. A situação das crianças atingidas pela I Guerra Mundial encontrou ressonância na sua sensibilidade de educadora e a busca de meios para assistir as crianças vitimadas pelo conflito levou-a a criar em Londres, em 1919, uma organização de apoio a elas denominada *Save the Children Fund*. Os primeiros anos dessa organização não foram fáceis, devido às constantes acusações de subversão e traição aos interesses britânicos porque estaria, de forma camuflada, apoiando bolchevistas e 'crianças inimigas'. Contudo, a organização continuou perseguindo seus objetivos de salvar tantas crianças quanto fosse possível, sem distinção de raça, religião ou nacionalidade. Ela se tornou a instituição de ajuda às crianças mais importante do Reino Unido e depois se ramificou para outros países, como, por exemplo, a Suécia, onde passou a se chamar *Rädda Barnen* (1919).

Ao conteúdo assistencial e caritativo inicial de seu trabalho, agregou-se um outro tipo de ação de natureza mais política: a advocacia dos interesses da criança no plano internacional, principalmente junto à Liga das Nações. Em 1920, com a colaboração da Cruz Vermelha Internacional, fundou a *Save the Children International Union*, cujo objeto era reunir as organizações nacionais e/ou internacionais de ajuda às crianças.

A criação de instituições de acolhida às crianças abandonadas e órfãos já era uma realidade desde os séculos XVII e XVIII, mas foi só no final do século XIX que começaram a surgir as organizações precursoras dos chamados *child advocacy movements*, os movimentos de defesa dos direitos de crianças e

A história social da infância e a cidadania “regulada” de crianças e adolescentes

adolescentes. Nos EUA, por exemplo, em 1874, foi criada a *New York Society for the Prevention of Cruelty to Children*, entidade destinada à prevenção da crueldade e do abuso na infância (TAKANISHI, 1978). Ao que se sabe, a *Save the Children International Union* foi a primeira organização de âmbito internacional dedicada à defesa dos interesses das crianças e adolescentes. À sua frente, Jebb defendia a necessidade da criação de um Código da Criança, que não deveria ser apenas um pedaço de legislação, mas um documento definindo deveres dos adultos em relação às crianças, no qual cada país pudesse estabelecer meios de intervenção estatais e privados. Em 1923, sua organização aprovou uma declaração sobre os direitos da criança, que foi endossada pela Liga das Nações em 1924. Assim, os princípios da universalidade dos direitos da criança e da não-discriminação foram consagrados na *Declaração de Genebra* (VEERMAN, 1991).

Esse breve histórico de participação da organização *Save The Children* foi no sentido de ilustrar a influência da chamada sociedade civil no estabelecimento dos acordos e tratados internacionais. Embora o estudo dessa interferência seja bastante interessante, ele não será objeto de discussão neste artigo, considerando os seus limites.

O reconhecimento formal dos direitos da criança

Se as Nações Unidas podem ser consideradas uma referência para a discussão de quando a concepção moderna de infância se agrega à noção de que elas também são sujeitos de direito num plano mais universal e formal, então é só na final da primeira e início da segunda década deste século que isto ocorre⁸. Em 1919, foi firmada a *Convenção Internacional Fixando a Idade Mínima para a Admissão de Crianças no Trabalho Industrial*. Em 1924, firmou-se a primeira declaração reconhecendo que as crianças precisam de uma proteção especial distinta dos adultos – a *Declaração de Genebra*. Depois disso, as crianças serão credoras de direitos humanos pela *Declaração Universal de Direitos do Homem*, de 1948. Em 1959, ganham uma declaração

⁸ Como se sabe, tem-se buscado acordos entre vários países para o estabelecimento de alguns direitos universais. A ONU tem dois tipos de instrumentos básicos para firmar suas decisões consensadas: as declarações e as convenções. Uma declaração é um enunciado de princípios, cuja obediência se dá com base na adesão moral e política, não havendo obrigatoriedade no seu cumprimento. Já as convenções são tratados entre nações, e a adesão a elas deve primeiro endossada e depois ratificada pelos países signatários. A diferença em relação à declaração ('soft law') reside exatamente na obrigatoriedade do cumprimento da convenções ('hard law'). Assim, ao ratificar uma convenção, cada país se obriga individualmente a cumprir o preceituado naquela convenção. Essas declarações e convenções foram sendo firmadas, sobretudo a partir das primeiras décadas do século XX.

específica e exclusiva reconhecendo-lhes o direito a uma proteção integral - a *Declaração Universal dos Direitos da Criança*. Elas também passaram a ter, universalmente, proteção de seus direitos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais nos pactos internacionais dos *Direitos Civis e Políticos* (direito a medidas de proteção devido à condição de menor de idade, de ser registrada ao nascer, de ter um nome, a uma nacionalidade) e dos *Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (proteção à família e às crianças contra qualquer forma de exploração social, econômica e trabalhista), ambos firmados no ano de 1966.

Por fim, em 1989, é firmada a *Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança*, que estabelece os princípios da igualdade e da não-discriminação, do interesse superior da criança, da obrigação do Estado de proteção dos direitos da criança, incluindo os culturais, sociais e econômicos; às categorias de Marshall foram acrescentadas outras: além dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, elas fazem jus à proteção especial em casos de dificuldade especiais e têm assegurados direitos em conflito com a lei. A Convenção também estabelece, como instrumento de proteção primeira, a família e/ou o guardião, e, em segundo lugar, as autoridades públicas, e que cria dentro da ONU uma comissão para acompanhar sua implementação (VEERMAN, 1991; RUIZ-GIMÉNEZ, 1993).

Uma análise breve dessas normas legais demonstra uma mudança das concepções de infância e adolescência a elas subjacentes. Observando genericamente a tradição dos sistemas legais da maioria das sociedades ocidentais modernas, no que refere à criança e ao adolescente, constata-se a importância central de quatro categorias: *poder, responsabilidade, imunidade e incapacidade*. O termo poder, quando utilizado no sentido legal, indica alguém que detenha os meios para mudar o *status* legal de outra pessoa, e seu correlativo é a responsabilidade legal. A oposição ao poder legal é a 'incapacidade', no sentido de não ter poder. Assim, por exemplo, as autoridades judiciárias têm poder para suprimir ou delimitar o direito dos pais, destituindo-os do pátrio poder ou suspendendo-o temporariamente e transferindo-o para autoridade

A história social da infância e a cidadania “regulada” de crianças e adolescentes

⁹ As referências de Veerman (1991) são: Hohfeld, Wesley N. “Some fundamental legal conceptions as applied in Judicial reasoning”, 1917, 23 *Yale Journal*, 26, e *Fundamental legal conceptions as applied in Judicial reasoning*, New Haven, Conn., 1919, Yale University Press; Sandel, Michael I. *Liberalism and the limits of Justice*, Cambridge, 1982, Cambridge University Press; Mulder, Mauk, P. *Omgaan et Macht*, Amsterdam, 1977, Elseviers Publ. House; Gobble, George W. “A redefinition of basic legal terms”, in *Columbia Review*, 1935, vol. 3; Kamba, Walter J. “Legal theory and Hohfeld’s Analysis of a legal right”, in *Judicial Theory Review*, December 1974.

¹⁰ Texto original em Inglês: “The legal system not only reflects and codifies this conception of childhood, but shapes the social reality in which children - and adults - live their daily lives”. Skolnick (1975) refere-se ao trabalho de J. Goldstein & A. Solnit. ‘Beyond the best interest of the child’, 1974. O texto em Inglês é “incomplete beings who are not fully competent to determine and safeguard their interests”, ambas citações se encontram na página 38.

de bem-estar social. Os pais detêm o poder sobre os filhos até determinada idade, e podem inclusive emancipá-los, segundo condições e fins estipulados nos sistemas legais de cada país. A responsabilidade é correspondente ao poder, e está em oposição à imunidade. O responsável legal por alguém tem sob sua jurisdição uma pessoa que é sua dependente; portanto, essa pessoa está na posição de dependência. Essa dependência pode ser acompanhada de imunidade total, ou não-responsabilidade, ou incapacidade legal - nesse caso, as pessoas ou instituições detêm a tutela, têm responsabilidade pela criação e pelos atos do indivíduo menor, ou ele pode perder a imunidade de maneira gradativa e ser responsabilizado legalmente pelos seus atos (VEERMAN, 1991).⁹

Skolnick (1975, p. 38) afirma que é justamente a ‘incompetência’, que corresponde ao conceito de incapacidade mencionado anteriormente, o traço característico que distingue toda a infância. “O sistema legal não somente reflete e codifica esta concepção de infância, como também molda a realidade social em que as crianças – e adultos – vivem suas vidas diárias”¹⁰. Ela acrescenta ainda que, segundo a opinião de Goldstein (1974, p. 38), presume que as crianças são “seres incompletos que não são inteiramente completos para determinar e salvaguardar seus interesses”. Dessa maneira, existem restrições legais para casar, votar, trabalhar, comprar bebidas e firmar contratos, e, por outro lado, leis que obrigam as crianças e adolescentes a frequentarem a escola e serem criadas e educadas por seus pais. Se várias sociedades ocidentais definem suas concepções de infância e adolescência com base no paradigma do adulto – portanto, crianças e adolescentes são seres ‘incompletos’ ou ‘incapazes’, enquanto o adulto é ‘completo’ e ‘capaz’, o que já é um diferencial negativo para eles –, nos países latino-americanos, onde o conceito jurídico de ‘menor de idade’ se transformou em um conceito sociológico – ‘a problemática do menor’, dos ‘meninos e meninas de rua’ –, elas, sobretudo dos segmentos mais pobres, foram revestidas de extrema inferioridade e estigmatização, como é caso do Brasil (GRUNSPUN, 1985; VIOLANTE, 1982; QUEIROZ et alli, 1987; SCHNEIDER, 1987; FERREIRA, 1979).

Questão importante é a da extensão da capacidade de crianças e adolescente tomarem decisões. Em termos legais, os adultos são capazes de gerir totalmente suas vidas e as crianças não. O estabelecimento gradual de limites etários para adquirir direitos e assumir responsabilidades, e a própria possibilidade de emancipação de pessoas menores de idade, permite fazer uma distinção entre a competência de 'fato' e a de 'direito'. Muitas vezes elas são, 'de fato', capazes de ter poder de decisão, mas não têm esse direito segundo a lei. Porém, na impossibilidade de fazer exceção caso por caso, a lógica jurídica manda estabelecer algum limite de idade genérico. Assim, elas podem ser absolutamente ou relativamente incapazes em determinadas idades para realizar atos jurídicos ou alcançar seus direitos de cidadania. Em muitos países, a competência plena se dá aos 21 anos, e a parcial aos dezoito. Em alguns, a legislação permite aos adolescentes ascender certos degraus sem pedir autorização dos pais quando deixam de ser representados e passam a ser assistidos por estes: eles ganham mais direitos, os quais seriam reservados aos adultos, sem que os pais ou tutores sejam desincumbidos legalmente de suas atribuições e responsabilidade (VEERMAN, 1991)¹¹. Isso ocorre geralmente após os dezesseis anos - e, em diversos países latino-americanos, após os quatorze, quando o adolescente pode inclusive ingressar legalmente no mercado de trabalho. Abaixo dessa idade, salvo algumas exceções, as crianças são consideradas absolutamente incapazes, do ponto de vista jurídico, para decidir os diversos atos da vida civil. Como vimos anteriormente, essa dimensão da concepção de infância varia bastante de país a país e os seus limites, dimensões e sub-divisões são convenções sociais.

Assim, é na positivação do direito que as crianças recebem mais fortemente a pecha de incapazes. Haveria outra maneira de tratar esse assunto? A resposta é sim. Existe uma categorização clássica entre direitos ativos e passivos. Os direitos ativos são aqueles que indicam o poder de escolher ou fazer algo (liberdade de): votar, assinar contrato, etc.; a pessoa tem possibilidade de decidir e determinar sua própria vida. Os direitos passivos (liberdade para) são aqueles que permitem ou restringem as ações das pessoas.

¹¹ Na sociedade brasileira existem vários diplomas legais que regulam a infância, a adolescência e a cidadania. O Estatuto da Criança e do Adolescente define como criança a pessoa de até doze anos incompletos, e adolescente a entre doze e dezoito anos de idade. A maioridade absoluta é atingida, segundo o Código Civil, aos 21 anos, quando o indivíduo fica habilitado para todos os atos da vida civil. Esse Código divide as pessoas em dois grupos, de abaixo dos dezesseis e dos dezesseis aos 21 anos. Os menores de dezesseis (impúberes), juntamente com os loucos de todos os gêneros e os surdos-mudos que não podem exprimir sua vontade, são considerados absolutamente incapazes. Contudo, acima dos quatorze anos, já podem ingressar no mercado de trabalho; excepcionalmente, isso pode ocorrer também entre os doze e os quatorze anos, na condição de aprendiz. Não podem se casar as mulheres menores de dezesseis anos e os homens menores de dezoito anos. Entre os dezesseis e os 21 anos, os adolescentes são considerados, juntamente com os pródigos e silvícolas, relativamente incapazes para certos atos da vida civil. Nessa idade, os jovens não precisam ser representados e sim assistidos nesses atos: fazer testamento, firmar recibo, ingressar em cooperativas, ser testemunha, ser mandatário, etc. A partir dessa idade, o voto é facultativo até os dezoito anos, quando passa a ser obrigatório. Contudo, é reconhecido como menor de idade aquele que não atingiu os dezoito anos. Essa idade regula um fato importante: é quando cessa a inimizabilidade penal baseada na noção de discernimento, ou seja, quando o adolescente tem razão plena para assumir responsabilidade pelos atos criminais. Nessa faixa de idade ocorre também a ampliação de seus poderes para reclamar seus direitos na Justiça Trabalhista, apresentar queixa criminal, comerciar, celebrar contratos de trabalho, casar com o consentimento dos pais (os homens só acima dos dezoito anos, as mulheres acima dos dezesseis) e movimentar contas bancárias. Ainda aos dezoito anos, o jovem poderá ser emancipado por concessão do responsável legal, ou por casamento, ou pelo exercício de emprego público efetivo; e, se for do sexo masculino, deverá alistar-se no serviço militar. As crianças têm o direito à educação pública e gratuita, e os pais o dever de matriculá-las e acompanhar seu desempenho (Costa, 1986; Fukui, 1994)

A história social da infância e a cidadania “regulada” de crianças e adolescentes

Eles são passivo-positivos quando se referem ao direito de receber coisas materiais, como brinquedos e alimentação, ou imateriais, como educação, assistência, etc; e são passivo-negativos quando são os direitos de liberdade de interferência. Tradicionalmente, as cartas de declaração de direitos, sobretudo relacionados à criança, têm sido definidas com base nos direitos passivos negativos. A Declaração Universal dos Direitos do Homem das Nações Unidas é um exemplo disso: ela busca assegurar que o Estado não vai interferir na busca de - ou retirar dele - suas conquistas pessoais.

Algumas correntes não concordam com essa classificação entre direitos positivos e negativos e veem a legislação tentando estabelecer obrigações relativamente positivas para ajudar os desprovidos e relativamente negativas para evitar carências. Segundo Henry Shue (1987)¹², a descrição completa de um direito humano deve especificar os deveres correlativos e os agentes relevantes: o que deve ser feito para cumprir o direito e quem deve fazê-lo. Assim, se um direito é positivo, os direitos relacionados a ele também são positivos (VEERMAN, 1991).

Contudo, constata-se, no conjunto das normas legais pelas Nações Unidas em favor dos direitos da criança e do adolescente, uma mudança de ênfase na definição dos direitos - eles tornam-se mais passivo-positivos. Isto significa dizer que houve um gigantesco incremento no *status* das crianças no mundo, ao menos no plano normativo. Por meio desses instrumentos legais elaborou-se a chamada ‘doutrina de proteção especial das crianças’: “A criança, em virtude de sua falta de maturidade física e mental, necessita proteção e cuidados especiais, inclusive a devida proteção legal, tanto antes quanto após seu nascimento” (Declaração Universal dos Direitos da Criança). Nesse instrumento de proteção, as crianças são vistas como ‘seres humanos em condição peculiar de desenvolvimento, sujeitos e não objetos de direitos’.

A concepção moderna de infância como status separado e particular é consagrada universalmente através desses instrumentos: as crianças têm direitos equiparados aos dos adultos, e um *plus*, que é a proteção especial; é inclusive atribuído a elas um grau mais elevado de atenção, uma vez que devem

¹² Shue, Henry, ‘The interdependence of duties’; in: Alston, P. and Tomasevski, K. (ed.). (1974). *The right to food*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publications.

ser consideradas 'prioridade' em casos de catástrofes, nas políticas sociais etc. Contudo, esse *status* elevado contrasta significativamente com os sistemas legais de uma grande quantidade de países-membros, onde as crianças são vistas como absolutamente incapazes, e entre estes e a realidade concreta de suas crianças.

Desta maneira, considerando a cidadania um *status* dos que são membros integrais de uma mesma comunidade, poder-se-ia dizer que as crianças e adolescentes têm uma cidadania parcial. Tem sido recorrente o uso do termo 'cidadania de segunda categoria'; porém, acredito ser preferível utilizar a noção de cidadania tutelada ou 'cidadania regulada' mas à medida em que os sistemas legais estabelecem idades diferenciadas para que os jovens adquiram o status de cidadãos plenos. Em geral, os países convencionam uma idade a partir da qual as pessoas jovens se equiparam aos adultos em direitos e deveres, que via de regra é denominada 'maioridade'.

As novas concepções de infância e o movimento contemporâneo em defesa dos direitos da criança e do adolescente

Veerman (1991) encontrou, na sua revisão da literatura sobre o conceito de infância, dois grupos que buscam em Ariès suporte para suas próprias – e antagônicas! – teorias sobre os direitos da criança. O aspecto marcado da tese de Ariès é que a sociedade moderna separa, ou melhor, segrega, a criança da participação na esfera social dos adultos. O primeiro grupo de estudiosos afirma que, em razão desse *status* separado da infância, na realidade as crianças vêm sofrendo restrições em seus direitos, ou seja, têm cada vez menos direitos (são proibidas de trabalhar, comprar bebidas, viajar sozinhas, etc.)¹³. O segundo grupo afirma que, com o passar dos séculos, as crianças vêm conquistando cada vez mais direitos - os autores dessa corrente também fazem referência a de Mause¹⁴. Na opinião de Veerman, esses pontos de vista estão dirigidos para um objetivo final mais amplo: para alguns de seus defensores, visam a sustentar uma plataforma de abolição da infância, quanto antes, melhor; para outros

¹³ O autor se refere aos trabalhos de Freeman, Bonnie Cook. 'Trends, conflicts and implications in student rights', in: Haubrich, Vernon E., and Apple, Michael, Wl, eds., *Schooling and the rights of children*, Berkeley, 1974, McCutchan Publ. Corporation, pp. 159-197.

¹⁴ Fox, Vivian, C. 'Historical perspectives on children's rights', in Verhellen, E. and Spieschaert, F., *Ombuswork for children*, Leuven, Acco 1989, p. 297.

A história social da infância e a cidadania “regulada” de crianças e adolescentes

¹⁵ Dasberg, Lea. *Grootbrengen door Keinhouden, als Historisch Verschijnsel*, Meppel, 1975, Boom. p. 25 and in the 10th, enlarged edition, 1984, p. 32.

pesquisadores, eles servem para justificar a criação de uma espécie de ‘terra da juventude’, como designou Lea Dasberg¹⁵ - um espaço no tempo e no qual a criança possa amadurecer numa comunidade de pares que estão na mesma fase de desenvolvimento. Ele informa também sobre a existência de uma diversidade de posições entre os autores que tratam do tema dos direitos da criança. Embora Veerman assegure que a literatura, muitas vezes, não tem se preocupado em distinguir as diferenças internas no que se tornou conhecido como movimento de defesa dos direitos da criança, ele nos mostra que elas expressam pelo menos duas posições: o *children’s liberation movement* [movimento de libertação das crianças] e o *children’s rights movement* [movimento dos direitos da criança]. A diferença entre ambos é fundamentalmente de concepção de infância.

¹⁶ Veja-se, por exemplo, a declaração de Lisa Blair Hathaway, mãe da menina Jessica Dubroff, de sete anos de idade, que morreu em 11 de abril de 1996 na queda do avião que pilotava, no qual tentava bater o recorde de idade para a travessia aérea dos Estados Unidos: “Eu fiz tudo para essa criança ter liberdade, o valor nacional do país” (*FSP*, 13/4/1996: 1-11).

O movimento de libertação das crianças, cujo impacto ficou circunscrito basicamente aos Estados Unidos, onde a ideia da liberdade é um mito fundador da nacionalidade¹⁶, tem como principais expoentes Richard Farson, John Holt e Howard Cohen. Baseados nas ideias de A. S. Neill e em outras teorias do não-diretismo, para esses autores a liberdade sem medo e a autonomia das crianças são levadas às últimas consequências. Eles não somente advogam mais direitos para as crianças como também querem abolir as fronteiras que separam a infância e a vida adulta. A separação da vida adulta que caracteriza, na visão de Ariès, o conceito moderno de infância, tem nesses autores uma conotação de segregação forçada, ‘não-natural’. A criança é, assim, um ser oprimido e privado de um dos seus direitos principais, a liberdade plena. O pleito é pela igualdade de direitos entre adultos e crianças. Para eles, essa concepção moderna de criança é um mito, e em suas teorias eles pregam o *direito de não ser criança*. A bandeira mais forte é a autodeterminação das crianças - elas devem tomar seu destino nas mãos e passar a governá-lo. A perspectiva não é ‘liberar’ a criança, mas sim remover os obstáculos que impedem sua liberdade plena. O programa denominado *The Youth Liberation Program*, elaborado por jovens autores de Michigan reivindica a abolição imediata do ‘chauvinismo dos adultos’¹⁷.

¹⁷ Veerman (1991) indica sua fonte de referência: Youth Liberation of Ann Arbor, ‘Youth Liberation Program’, 1972, reprinted in: Gross, Beatrice and Gross, Ronald, *The children’s rights movement, overcoming the repression of young people*, Garden City, NJ, 1977, Anchor Books, Anchor Press/Doubleday, pp. 329-333

Os direitos preconizados por Farson e Holt são muito semelhantes. O direito mais essencial é o de autodeterminação, fundamento de todos os

outros. Eles partem do princípio de que o que é bom para o adulto é bom para a criança. Vamos primeiro aos de Farson, em *Birthrights: a bill of rights for children* (1974). Utilizo a síntese de Veerman (1991), que agrupou os nove direitos preconizados pelo autor em apenas seis: 1) de ter um ambiente doméstico alternativo – o pluralismo de espaços de cuidado e criação faz bem para a autonomia da criança e a ensina a comparar e decidir o que é melhor para sua vida; a sociedade e os pais devem incentivar as crianças a conviver em grupos e comunidades tanto quanto for possível, e os adolescentes devem ser encorajados a viver só e a ser independentes financeiramente; 2) à informação – as crianças têm direito a toda e qualquer informação que for acessível ao adulto; 3) de autoeducar-se – cada criança deve determinar o tipo de educação que quer, e os adultos devem apenas mostrar-lhes as alternativas disponíveis; 4) a liberdade sexual – a criança tem o direito de receber as mesmas informações sobre a sexualidade que os adultos, e de expressá-la da mesma maneira que eles (inclusive com as mesmas restrições); esse direito implicaria no fim da censura na TV; 5) de poder econômico – elas têm o direito de trabalhar e ganhar o seu próprio dinheiro (com isonomia salarial com os adultos), ter propriedades, crédito em bancos, assinar contratos, enfim, proceder a todos os atos da vida civil; a tese de Farson é que, quanto mais independentes financeiramente forem os filhos, menos controle os pais exercerão sobre eles; 6) de poder político – as crianças têm direito de votar em qualquer idade; crianças de dez anos, por exemplo, podem escolher melhor os políticos do que muitos dos adultos; deve-se também incentivar todos os tipos de autogestão e de participação das crianças nas decisões políticas. Farson defende também o direito à Justiça, e propõe uma série de mudanças a que ele chama de “redesenhando o modo de vida americano” (FARSON, 1974; VEERMAN, 1991)¹⁸.

Holt escreveu seis livros sobre o tema dos direitos da criança. O principal deles é *Escape from childhood* (1972)¹⁹, no qual ele estabelece uma plataforma de onze direitos capitais da criança: votar; trabalhar; ter propriedade; ter renda garantida; escolher seu próprio guardião (para isso, ela tem três opções: i) permanecer com pais biológicos ou adotivos e ser

¹⁸ Farson, 1974. A expressão original em Inglês é : “redesigning the American way of life.”

¹⁹ Principais obra do autor: *How children fail*. Dell, 1964, Pitman Publishing Company; *Escape from childhood - The needs and rights of children*, New York, 1974, E. P. Dutton & Co., Inc. Veerman (1991) cita outras obras, sem no entanto fornecer as referências: *The under achieving school* (1969); *Instead of education* (1971); *Freedom and beyond* (1972);

A história social da infância e a cidadania “regulada” de crianças e adolescentes

dependente deles; ii) ser independente legal e financeiramente; iii) viver como dependente, mas sob cuidados de pessoas escolhidas por ela, com um acordo de tutela); viajar sem permissão; dirigir; controlar sua própria vontade sexual; usar drogas; ter responsabilidade financeira e legal total; controlar sua própria aprendizagem (o que inclui o direito de não ir à escola). Cohen, em *Equal rights for children* (1980)²⁰, também radicaliza na perspectiva da liberdade. A criança, para ele, é um agente moral livre. Uma de suas defesas intransigentes é pelo direito ao voto. Contudo, ele acredita que a criança necessita de uma figura para aconselhar suas escolhas, a quem chama de *child-agent* (agente da criança), que viabilizaria sua autodeterminação (VEERMAN, 1991).

²⁰ Cohen, Howard, *Equal rights for children*, Littlefield, 1980, Adams & Co.

Esse movimento não reconhece a infância como um estatuto especial, nem vê a criança como um ser que está em processo de desenvolvimento e tem limitações no plano cognitivo. Farson, diante de uma certa ridicularização dessas ideias, equipara o movimento de libertação das crianças ao dos negros e das mulheres, uma vez que eles enfrentaram muitas dificuldades e muito descrédito antes que suas reivindicações fossem consideradas e seus direitos a igualdade reconhecidos. Ele alega que a discriminação que pesa sobre a criança é também bastante forte, mas aposta na capacidade delas de autodeterminar suas vidas. Como os três autores citados, outros também acreditam que devemos educar nossas crianças tirando-as da área de proteção e dando a elas responsabilidades o mais cedo possível. Um exemplo disso pode ser visto em Tribe (1975), que analisa que a percepção da criança como um artefato cultural, produto de uma revolução na cultura nos séculos passados, ao concebê-la como um ser muito especial termina por produzir um efeito danoso em sua vida. O tratamento diferencial é uma maneira de oprimí-la e privá-la da convivência social em condições de liberdade entre os adultos. Por isso, ele é favorável ao abandono de nossa fixação na idade como uma variável significativa (VEERMAN, 1991)²¹.

²¹ Tribe, Laurence, H., ‘Childhood, suspect classifications and conclusive presumptions: three linked riddles’ in: *Law and Contemporary Problems*, Summer 1975, vol. 39, no. 3, p. 8.

Alguns autores vão denunciar esses propósitos de abolir as fronteiras que separam os adultos e as crianças, e a invenção da delinquência, como uma verdadeira conspiração contra as crianças. LeShan, em *The conspiracy against*

childhood (1968), alerta para o perigo dos intentos de apressar a chegada dos padrões adultos:

Acredito que estamos tentando eliminar a infância e é isso que é tão terrível sobre ser uma criança hoje em dia. Quaisquer que tenham sido os sofrimentos vividos pelas crianças no passado, a inimiga nunca foi tão claramente a própria infância. [...] Estou preocupada que, ao tentarmos eliminar a infância, destruiremos nós mesmos e nossos filhos. Qualquer sociedade que olha a infância com suspeita, impaciência ou hostilidade, tem dentro de si uma doença profunda e horrorosa que infecta adultos e crianças indistintamente (LESHAN, 1968, p. 6)²².

²² LeShan, Edna J. *The conspiracy against childhood*, New York, 1968, Athenaeum, p. 6. Veja o trecho em inglês: "It is my belief that we are trying to eliminate childhood and that is so terrible about being a child today. Whatever agonies children have ever lived before, it was never so clearly childhood itself that was felt to be the enemy [...] I am concerned that as we attempt to eliminate childhood, we will destroy ourselves as well as our children. Any society that looks with suspicion, impatience or hostility on childhood, has within it a deep and awful sickness that infects adult and child alike."

John Clarke, do Centre for Contemporary Studies de Birmingham, Inglaterra, também vê a existência de uma conspiração contra a juventude. Ele afirma que a 'imagem de infância' e a 'imagem da delinquência juvenil' são dois lados da mesma moeda - sendo o segundo o que a criança não deve ser. Ambas as imagens são produções ideológicas das classes dominantes e servem de mecanismo de controle social para assegurar a reprodução ininterrupta e estável da força de trabalho. Desse modo, os conceitos de família, trabalho, criança e juventude têm sido deliberadamente não definidos, de forma a não criar consenso político em torno deles e, assim, facilitar sua manipulação. Por isso, as crianças que não se enquadram na 'imagem de infância' devem ser resgatadas, recuperadas e recolocadas na sua adequada natureza infantil (VEERMAN, 1991)²³.

²³ Clarke, John, *The three R's - repression, rescue and rehabilitaton: ideologies of control for working class youth*, Birmingham, Centre for Contemporary Cultural Studies, the University of Birmingham, Sub and Popular Culture Studies: SP No. 41, p. 4.

Já o movimento pelos direitos da criança nasce de uma ruptura com a tradição de assistência à infância, ou seja, de um conjunto de ações que são desenvolvidas em favor das crianças desde o século XVI. Aqui, o princípio básico é que a criança tem o direito de ser criança. Takanishi (1978), analisando as raízes históricas do movimento de defesa dos interesses das crianças e adolescentes nos EUA, perguntou-se pelas motivações essenciais que levam as pessoas a participarem de organizações com essa finalidade, e concluiu que são razões sentimentais (o desejo de ajudar os pobres), uma 'moratória

A história social da infância e a cidadania “regulada” de crianças e adolescentes

psicológica’ (uma espécie de ‘muleta’ simbólica) ou dedicação às mudanças sociais. Num plano mais global, Veerman (1991) estudou todos os instrumentos da normativa internacional que regulam os direitos da criança acordada pelas Nações Unidas e também o movimento de advocacia dos seus interesses na Europa e nos Estados Unidos, e concluiu que as imagens de infância mudaram de criança-objeto para sujeito de direitos, a advocacia individual passou para social, internacional e supranacional, e o enfoque de caridade alterou-se para o político. Numa tentativa de apreender as concepções de infância, bem como a orientação do projeto político-pedagógico das diversas intervenções sociais no Brasil do século XVI até a década de 80 do século XX, encontrei quatro correntes principais: a caritativa, a filantrópica, a alternativa e a dos direitos de cidadania. Sua evolução mostra que também na sociedade brasileira, houve a passagem da concepção de criança-objeto para a de sujeito de direitos, e de um enfoque assistencial para um enfoque político.

Observando a cronologia do surgimento deste tipo de organização, temos que, durante aproximadamente três séculos, a modalidade predominante foi a das instituições assistenciais a crianças órfãs e abandonadas, que, como vimos, surgiram por volta do século XVI, na Europa. Embora em diversas sociedades ocidentais tenham sido criadas, a partir da segunda metade do século XIX, entidades dedicadas ao trabalho de *advocacy* [defesa] propriamente dito, é por volta dos anos 60 do século XX que ocorre um incremento e uma diversificação desse tipo de instituição. Assim, em primeiro lugar, ao lado dos internatos, orfanatos e abrigos, surgem organizações sociais dirigidas tanto à defesa dos direitos da criança quanto a um trabalho de educação da sociedade sobre eles. Mais tarde, apareceram instituições em âmbito internacional, como, por exemplo, a *Defesa da Criança Internacional - DCI*. Também aqui ocorre um processo de super-especialização na constituição dessas instituições – existem Organizações Não-Governamentais (ONGs) voltadas a meninos de rua, crianças envolvidas em prostituição, exploradas no trabalho, etc. A necessidade de coordenação entre essa profusão de entidades levou ao surgimento de coalizões de instituições, denominadas redes ou fóruns de ONGs, que conformam um

movimento social. Com referência aos tipos de atividades desenvolvidas, pode-se dizer que, simultaneamente, surgiram os *ombudman da criança*, as ações jurídicas de apelo à Justiça (*class action*), os serviços de informação e educação em direitos das crianças, as ações de *lobbying* nos Parlamentos, as iniciativas de mobilização dos ativistas, em organismos internacionais, e da opinião pública, e, por fim, a mobilização e a organização das próprias crianças.

Não só as concepções de infância podem ser diferentes, mas também a natureza da própria intervenção realizada. Takanishi (1978) menciona uma tensão existente entre os que prestam ajuda assistencial e os que realizam a defesa jurídico-social das crianças e adolescentes. Aqueles acreditam que o apoio sentimental e a ajuda material é mais importante para a justiça social do que as legislações e a proteção dos direitos.

O movimento de defesa da criança e do adolescente no Brasil

Numa tentativa de apreender as concepções de infância, bem como a orientação do projeto político-pedagógico das diversas intervenções sociais no Brasil do século XVI até a década de 80 do século XX, encontrei quatro correntes principais: O primeiro foi o da *soberania paterna associada ao caritavismo relegioso* que perdurou durante praticamente todo o período do Brasil Colônia, entre 1500 e meados de 1800, quando o sistema legal encontrava-se em processo de formalização. Nesse modelo, as crianças e adolescentes eram inteiramente governados pela família, particularmente pelo pai, quem exercia soberania absoluta sobre a vida dos filhos, inclusive determinando suas carreiras e casamentos. Só no final desse período surgiram leis buscando, de um lado, controlar o disciplinamento imoderado dos pais e, de outro, o cometimento de delitos por parte dos adolescentes. Neste, período a ação social com as crianças e adolescentes era fundada basicamente na ação caritativa de entidades religiosas, particularmente da Igreja Católica, com as “crianças desvalidas”.

Desse modelo jurídico-social de “propriedade dos pais” passamos para a fase em que o estado passa a regular o bem-estar das crianças e

A história social da infância e a cidadania “regulada” de crianças e adolescentes

adolescentes de acordo com “o seu” melhor interesse. O modelo do *bem-estar das crianças associado ao filantropismo religioso e leigo* viveu de maneira quase hegemônica no período aproximado entre 1850 a 1970 e ofereceu a matriz do primeiro modelo de proteção jurídico-social vigente no País. O Estado especializou um conjunto de órgãos e políticas para cuidar do bem-estar das crianças e adolescentes como o estabelecimento da Política e do Sistema de Bem-Estar do Menor (Funabem e Febens), os juizados de menores, os centros das promotorias e curadorias dos menores; e estabeleceu parâmetros para a educação das crianças e adolescentes, inclusive dentro de casa.

Ainda que o modelo do bem-estar da criança, tenha produzido rupturas significativas no controle da “tirania” familiar sobre as crianças, esse modelo deixou legados perversos, com os quais nos degladiamos até o presente momento: a apartação dos chamados “menores” das “crianças e adolescentes”; a reedição da soberania paterna na soberania do estado, particularmente das autoridades judiciárias e governamentais, na definição e regulação do bem-estar da criança e do adolescente ou o seu “melhor interesse”, sem participação das próprias crianças e adolescentes; e, a formulação e execução de políticas assistenciais e filantrópicas destinadas à manutenção da subalternidade de crianças e adolescentes com baixíssimo caráter redistributivo. Curiosamente nesse modelo, o bem estar da criança era uma preocupação da sociedade e um dever do estado, mas não se constituía num “direito” da criança e do adolescente. Neste modelo jurídico social, a criança “desvalida” do período colonial se transforma na criança “objeto” e, ao mesmo tempo, “vítima” da ação protetora da sociedade.

A possibilidade de se constituir na história das mentalidades a concepção criança sujeito de direitos, foi sendo gestada durante todo último século, forjando um novo modelo jurídico social que se concretizou somente nas últimas décadas do século XX o modo dos *direitos da criança associado à ação emancipatória cidadã*.

O movimento especificamente voltado para a infância, mais identificado com o chamado *Children's rights movement*, surgido no Brasil no final da década

de 1970 e início da década de 1980, foi o grande responsável pelas mudanças acima mencionadas.

A primeira rede nacional que trouxe a perspectiva de defesa dos direitos da criança foi o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), criado em 1985, como resultado de uma ampla mobilização de base das chamadas experiências alternativas comunitárias de atendimento a meninos e meninas de rua. Também em 1985 foi constituída a Frente Nacional dos Direitos da Criança (FNDC), composta sobretudo por setores municipalistas de prefeituras ditas progressistas, que, contudo, não logrou estruturar-se organicamente e teve curta duração. Em seguida foi a vez da Pastoral do Menor da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) criar sua coordenação nacional. Vale registrar que a Pastoral do Menor, criada em São Paulo e depois disseminada por várias paróquias do país, já existia desde 1978. Como se vê, seus principais atores, em âmbito nacional, entraram em cena no começo da segunda metade década de 1980; a partir daí, ele se ampliou com o surgimento e adesão de novos participantes, intensifica suas ações e constitui outras formas de articulações (SANTOS, 1993).

Também aqui é possível encontrar aquela tensão mencionada, e os ativistas dos direitos da criança, embora reconheçam a importância da assistência social e da solidariedade às crianças pobres, acreditam que uma solução global virá com a implementação dos direitos e de políticas sociais que objetivem alterar as condições de exclusão social de grandes parcelas da população infanto-juvenil. Uma outra diferença entre as organizações refere-se à participação das próprias crianças e adolescentes na defesa de seus interesses e na busca de satisfação de suas necessidades: poucas entidades que realizam o *child advocacy* incorporam as próprias crianças nas atividades de defesa de seus direitos²⁴.

À sua época, o MNMMR foi considerado uma referência internacional pelos seus esforços para realizar dois tipos de intervenções numa mesma organização, o que é considerado raro na Europa e nos Estados Unidos: a *advocacy* e o *empowerment* ['poderização'], ou seja, os adultos tanto advogam

²⁴ Em realidade, pode-se dizer que, hoje, essas diversas concepções de infância coexistem nos movimentos sociais das sociedades ocidentais modernas. Por exemplo, do ponto de temporal, existe a criança-passado, a criança-presente e a criança-futuro. Ela pode ser vista como o passado - a infância é uma herança ancestral, a memória filogenética da raça. Também pode ser concebida como o presente - ela já é um ser importante neste momento. Ou pode ser encarada como o homem de amanhã, o futuro cidadão. Ela também pode ser considerada objeto, um ser passivo diante da História e das intervenções realizadas em seu favor, uma massa de modelar, uma espécie de 'saco vazio' a ser preenchido - esta visão é muito próxima da concepção lockeana da *tabula rasa*. Por outro lado, ela pode ser vista como um ser capaz de participar e influir na construção de sua história e da História da Humanidade, no próprio processo pedagógico de sua educação - enfim, como sujeito de direitos ativos, e não passivos.

A história social da infância e a cidadania “regulada” de crianças e adolescentes

²⁵ Nos Estados Unidos, um programa para crianças de classe média, o *Kids meeting kids*, coloca-as em contato, através de computadores, com crianças de várias partes do mundo.

os interesses das crianças como buscam também mecanismos para que as próprias crianças adquiram poder para a auto-ajuda e a entre-ajuda - em outras palavras, para que realizem, elas mesmas, a defesa de seus direitos. Assim, ao lado de organizações tradicionais do tipo escoteiros e bandeirantes, surgem programas e projetos que procuram colocar as crianças em contato umas com as outras de diversas maneiras e em diversas partes do mundo²⁵. Esse emergente movimento social foi protagonista da elaboração do projeto de lei, da mobilização e do *lobby* pela sua aprovação, que deu origem ao Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA²⁶. Este diploma legal é considerado um marco na luta pela conquista de cidadania para crianças e adolescentes e adequada a legislação nacional às normas internacionais estabelecidas pelas Nações Unidas. Pela primeira vez na história das sociedades ocidentais as crianças e adolescentes conquistam o “direito de ter direitos”.

Impasses e perspectivas da cidadania de crianças e adolescentes

²⁶ O projeto de lei foi votado e aprovado pelo Senado em 25/04/1990. Recebeu a aprovação da Câmara em 28/06 e foi homologado pelo Senado em 29/06. Sancionado pelo Presidente da República em 13/07, entrou em vigor em 14/10 do mesmo ano. O Principal responsável pela sua aprovação foi o Fórum Nacional Permanente de Entidades não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, criado em março de 1988.

Contudo, o contraste entre as concepções de infância expressas nos sistemas legais e a situação real da criança no mundo tem colocado em cheque os esforços dos ativistas em seus direitos, as políticas dos governos e organismos multilaterais, a própria estrutura dos sistemas legais, além de levar ao questionamento da tese da grande mudança de *status* da infância e da prevalência da sua concepção moderna.

Nesta direção, um debate que pode afetar a concepção de infância expressa nos sistemas legais está relacionado com as implicações da ideia da criança como um ser *sui generis* para a universalização dos direitos humanos, sociais e políticos, econômicos e culturais. Esta questão tem pelo menos dois lados: no primeiro, temos que a especificidade da condição infantil é um limitante para a universalização dos direitos que são reconhecidos aos adultos – por exemplo, o direito de ir-e-vir tem sido, em muitos países, inclusive os considerados desenvolvidos, limitado a determinados horários e locais, não somente em casos de calamidade ou perigo, mas por uma convenção ou arbítrio

da autoridade judiciária, como é o caso do toque de recolher somente para adolescentes e jovens em algumas cidades americanas, sob pretexto de uma cruzada moral contra a violência e o uso de drogas.

No caso do Brasil, onde o Estatuto da Criança e do Adolescente assegura esse direito, registra-se, com frequência, o desrespeito a essas normas em manobras policiais de apreensão maciça de crianças de rua chamadas Operação Arrastão, Papai Noel, Papa João Paulo II, etc. O que justifica essas ações é exatamente a ideia de que a autoridade judiciária pode restringir o direito de ir-e-vir da criança em nome do seu próprio bem maior (*best interests of the child*). Como esse exemplo, existem vários outros casos de direitos universais, válidos, em tese, para todos os seres humanos, que nem sempre são respeitados quando dizem respeito a crianças, que são consideradas seres incompetentes para usufruí-los plenamente.

Um outro aspecto desse debate é a universalização planetária dos direitos das crianças e as particularidades nacionais, étnicas e culturais. A concepção moderna de infância instituída nos sistemas legais internacionais contrasta extraordinariamente com as realidades nacionais. Um exemplo disso é questão do trabalho infantil. Hoje existem grupos dentro do próprio movimento de defesa dos direitos da criança que contestam a definição de uma idade mínima internacional para ingresso no mercado de trabalho. Alguns acreditam que isso seja matéria apenas para legislações nacionais; outros não veem necessidade desse tipo de regulamentação, quaisquer que sejam os âmbitos normativos. Esse tipo de questionamento tem sido feito também em outros campos dos direitos da criança e não só em relação aos direitos humanos de uma maneira geral. Diante desse descompasso, identificam-se duas posições básicas entre as organizações que atuam neste âmbito: para a primeira, o problema está na forma de produzir a leis e por isso mesmo reivindica mudança no processo de normatização da vida social; a segunda, advoga a utilização da lei como um instrumento na mudança da realidade.

Dentre os que advogam a primeira linha de argumentos, estão aqueles que acreditam que a questão está na superestrutura da produção das normas sociais, verifica-se também um leque variado de posições:

A história social da infância e a cidadania “regulada” de crianças e adolescentes

(i) Um primeiro grupo acredita que o problema está no processo de feitura das leis e no ponto de vista que elas geralmente expressam. As leis geralmente são feitas pela cúpula do Parlamento, sem um processo democrático de discussão, e em geral espelham o pensamento das elites ou a hegemonia de grupos econômicos. Nessa perspectiva, os componentes deste grupo acreditam, por exemplo, que muitas das normas traçadas pelas Nações Unidas são demasiado genéricas, não contemplam as realidades particulares, e que, via de regra, suas pretensas normas universais não são nada mais que pontos de vistas de determinados governos de países desenvolvidos ocidentais, que detêm neste dado momento da História, a hegemonia sobre o processo de produção das normas. Aqui, a alteração reivindicada é no modo de produzir as leis: seja pela democratização do processo de formulação das normas através de mecanismos de participação da população ou, eles acreditam, inclusive, que determinados setores ou aspectos da vida social não devem ser legalmente normatizados, mas sim ficar entregues a uma espécie de auto-regulamentação das práticas e/ou costumes sociais locais

(ii) Outro grupo acredita que o problema não está no processo de produção das leis, mas apenas nos seus conteúdos. Com esta posição encontra-se tanto defensores de mais direitos para os adolescentes trabalhadores (grupo minoritário) quanto os que querem manter os privilégios das elites às custas da flexibilização ou redução de direitos de determinados segmentos sociais, como, por exemplo, os direitos trabalhistas e previdenciários dos adolescentes trabalhadores. Na divisão interna deste grupo, esta corrente é majoritária.

Pode-se dizer que as teses que pregam a desregulamentação de determinados aspectos da vida social não têm ganhado muitas adesões. No entanto, o grupo crítico do modo de produzir as normas e leis vem crescendo em vários países. O teor das mudanças sugeridas, em geral, prevê uma inversão dos sistemas legais: partir das normatizações particulares e generalização de suas especificidades para construir as normas nacionais e internacionais.

A lei como instrumento de mudança, contemporaneamente uma significativa parcela do amplo movimento internacional em defesa dos direitos

da criança, adota esta segunda posição. Seus membros tomam como bandeira de luta a concepção moderna de que as crianças são seres em condição peculiar de desenvolvimento que está expressa na doutrina de proteção integral das Nações Unidas, na qual o tempo de infância está associado às atividades de socialização, escolarização e desenvolvimento de atividades lúdicas. O contraste entre a visão da criança no sistema legal e o status real da infância se resolverá não pela adequação do sistema legal à realidade, pois isso seria legalizar o *apartheid* social. Ao contrário, essa visão de criança sujeito de direito deve ser tomada como um programa de futuro, com metas a curto, médio e longo prazos, que deve ser sempre aperfeiçoado, atualizado e adequado às particulares nacionais.

A estratégia central para isso ocorra é a radicalização das propostas de universalizar o direito de ser criança. Isso será obtido pela extensão do máximo de direitos dos adultos às crianças, porém com duas modificações básicas: a primeira, que a criança, por estar em processo de desenvolvimento, adquire um *plus*, que é a chamada proteção especial, que significa ser considerada uma 'prioridade social'. Também significa que, na interpretação das normas sociais, será considerado sempre o 'melhor interesse da criança'. A segunda, que a igualdade dos direitos não é plena, assim como as responsabilidades também não o são. Por exemplo, no caso da imputação de pena para crimes cometidos: embora variada, cada país estabelece uma idade, e, em geral, as crianças não podem ser responsabilizadas criminalmente. Existe uma tendência dos defensores dessa posição de avançar o processo de equalização dos direitos com os adultos, e de estender os limites de proteção para níveis mais altos até os dezoito anos, quando a pessoa deixa de ser considerada uma criança. O descompasso entre a escolarização e as demandas das camadas populares deve ser resolvido com mudanças no sistema educacional, acompanhadas da implementação de políticas de desconcentração da renda e redução da miséria. Ao invés de pensar em compatibilizar escola com trabalho infantil, os adeptos dessa posição defendem a implementação de programas de subsídios para garantir a permanência das crianças na escola.

A história social da infância e a cidadania “regulada” de crianças e adolescentes

Ainda para os defensores dessa posição, embora essa concepção moderna de infância (como tempo de estudar, brincar e aprender a participar da vida em sociedade) seja burguesa na sua origem, algumas de suas dimensões se transformaram em direito adquirido. Essa concepção incorporou as ideias sobre os direitos da criança, que, como vimos, mesmo não sendo universais do ponto vista concreto, devem ser universalizados. Aqui existe uma recusa das concepções de infância como um *devoir* – a criança deve ser respeitada pelo que ela é no presente –, e a adolescência como uma fase ‘problema’.

No caso brasileiro de elaboração da lei nacional que assegura os direitos da criança, que é o Estatuto da Criança e do Adolescente trilhou-se um caminho multidirecional: buscou-se, nas suas definições gerais e nacionais, o máximo de flexibilidade para as normatizações locais e estaduais. Por exemplo, a lei institui que as políticas destinadas às crianças e aos adolescentes sejam elaboradas em um Conselho de Direitos, nos três níveis da unidade federada (União, Estados e Municípios), composto de maneira paritária entre governo e sociedade civil, com poder decisório. Contudo, ele deverá ser criado em lei municipal ou estadual, conforme o âmbito de ação, que definirá sua estrutura, poder e dinâmica de funcionamento. Em termos de competências legais, esses conselhos são autônomos, concorrentes e complementares. O propósito da guinada é ampliar a democratização do processo de produção das leis e, ao mesmo tempo, criar mecanismos de exigibilidade dos direitos assegurados nas leis e normas – incrementando e institucionalizando a participação da sociedade civil em organismos do Estado.

A lei é considerada por segmentos do movimento de defesa dos direitos da criança como a expressão jurídica de um projeto de sociedade, como um programa social a ser colocado em prática. Todos os esforços desse MDCA está centrado na implementação do ECA na perspectiva de criar uma cultura de cidadania onde as crianças e adolescentes tenham direitos a ter direitos.

Veerman (1991) afirma que a maneira como as crianças são conceituadas numa sociedade cria as imagens de infância dessa sociedade particular. As ideias sobre os direitos da criança estão diretamente vinculadas

às imagens de infância prevalecentes nessa dada sociedade. Assim, a mudança de status da criança no sistema legal reflete uma transformação na forma de conceber as crianças por parte dos governos de várias nações. Skolnick (1975) também acredita que as políticas públicas e as decisões relativas às crianças derivam, em última instância, de concepções de infância. Se a universalidade dos direitos da infância vem sendo questionada, pode-se concluir que a concepção da criança como sujeito de direitos, da forma como está expressa nas normas internacionais, vem também sofrendo questionamentos.

Contudo, uma das avaliações recorrentes ao se fazer o balanço deste século, denominado 'da Criança', é que o mais impressionante é justamente o olhar da sociedade sobre ela - as modalidades de organização de forças para intervir junto a elas ou em prol de seus interesses, os instrumentos criados e a amplitude e intensidade da mobilização social em favor de crianças e adolescentes em várias partes do mundo.

Há um certo consenso sobre o fato de que a difusão do ensino regular, a construção de abrigos, o número de leis protegendo direitos e a quantidade de organizações de defesa de direitos não são evidências de um maior interesse ou reconhecimento do valor da infância para a sociedade, nem que a condição da infância tenha necessariamente mudado para melhor. Há governantes que implementam políticas não por preocupação efetiva com o bem-estar das crianças, mas porque o agravamento dos problemas sociais com elas afeta sua credibilidade como administradores públicos. Existem organizações de defesa dos direitos das crianças que funcionam a partir do ponto de vista do que seus ativistas - adultos - acreditam que seja bom para elas.

No entanto, observando-se a experiência brasileira, é possível registrar um crescimento efetivo do número de pessoas que se engajam em organizações e movimentos, e que o fazem por razões ético-humanitárias, pela consciência da importância da criança na construção de um novo projeto civilizacional, por seu 'poder de convocatória', como os ativistas de outros países latino-americanos costumam denominar a força motora que a criança pode representar para a mudança social.

A história social da infância e a cidadania “regulada” de crianças e adolescentes

Enfim, contata-se o aumento do número daqueles que acreditam na própria capacidade das crianças de participar, a seu modo, dos destinos das sociedades. De certa forma, pode-se dizer que o futuro da infância - ou as implicações da concepção moderna - depende, de um lado, dos pais, de outro, num plano social mais amplo, do poder de influências dessas organizações que hoje advogam os interesses das crianças e adolescentes, e de um terceiro, das políticas traçadas pelos governos.

No Brasil, passos para constituição da criança como sujeitos de direitos foram longos: do momento em que a criança ganha especificidade em relação aos adultos, passando pelo importante movimento das alternativas comunitárias de atendimento a meninos e meninas de rua que cunhou a concepção criança como “sujeito da história” e do “processo pedagógico, até chegando finalmente na constituição e constitucionalização dos direitos da criança e do adolescente, a qual possui duas datas simbólicas, agosto de 1988 com a promulgação da Constituinte e 13 de julho de 1990, com o sancionamento do Estatuto da Criança e do Adolescente. Do ponto de vista interno do país, a concepção criança “sujeito de direitos” não foi possível se não pela espetacular ruptura conceitual com as categorias “menor” com suas adjetivações “carente,” “abandonado”, “infrator” e a retotalização dos chamados menores e crianças pobres nas categorias infância e adolescência, desta feita substantivadas.

Embora, a era dos direitos da criança e do adolescente tenha chegado mais tarde no Brasil do que em outros países ocidentais com democracias mais antigas, uma sinergia histórica fez com que a legislação brasileira fosse elaborada em completa consistência com a mais moderna e consensuada normativa internacional, a Convenção Internacional das Nações Unidas sobre Direitos da Criança e do Adolescente. O processo Constituinte Brasileiro e a elaboração do ECA ocorreram simultaneamente à mobilização internacional em favor da aprovação da Convenção. Graças ao emergente movimento brasileiro em favor dos direitos da criança e do adolescente, o Brasil foi um primeiros países signatários e ratificadores da Convenção Internacional e um dos primeiros países a possuir uma legislação adequada à Convenção

sem necessidades de adaptações. Contudo, seria um erro pensar que ECA é uma cópia da Convenção dos Direitos. Pelo contrário, o ECA é fruto de um encontro, de diálogo democrático entre universal e o particular. A mobilização e a experiência brasileira na defesa dos direitos precedeu e existia autonomamente em relação à mobilização em torno da Convenção Internacional. O ECA, seguindo as particularidades da democracia instaurada no Brasil, avança em relação à Convenção, por exemplo, na concretização da democracia representativa, incluindo aí a participação das crianças e adolescentes no chamado protagonismo infanto-juvenil.

Referências

ARCHARD, David. **Children: rights and childhood**. New York: Reutledge, 1993.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Tradução: Dora Flaksman, 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

CALLIGARIS, Contardo. O reino encantado chega ao fim; **Folha de S. Paulo**, 24/07/1994.

CHARLOT, Bernard. **A mistificação pedagógica** - realidades sociais e processos ideológicos na teoria da educação. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

CLEVERLEY, John & PHILLIPS, D. C. **Visions of childhood**. New York: Teachers College Press; Columbia University, 1986.

COVRE, Maria L.M. **O que é cidadania**. São Paulo: Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, 1991.

DeMAUSE, Lloyd (ed.). The history of childhood. New York: **The Psychohistory Press**, 1974.

_____. The evolution of childhood; In: deMAUSE, Lloyd. **The history of childhood**. New York: The Psychohistory Press, 1974.

_____. Our forebears made childhood a nightmare; In: **Psychology Today**, April 1975.

A história social da infância e a cidadania “regulada” de crianças e adolescentes

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador** - uma história dos costumes; tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.

FARSON, Richard. **Birthrights**. New York: Macmillan Publishing, 1974.

FERREIRA, Rosa M. Fischer. **Meninos da rua** - expectativas e valores de menores marginalizados em São Paulo. São Paulo: CENDEC/Comissão de Justiça e Paz, 1979.

FREUD, Sigmund. Sexualidade infantil; In: **Três ensaios sobre sexualidade**; tradução Jayme Salomão. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

GARCÍA MÉNDEZ, Emilio. **Liberdade, respeito, dignidade** - notas sobre a condição sócio-jurídica da infância-adolescência na América Latina. Brasília: CBIA, 1991.

GÉLIS, Jacques. A individualização da criança; In: ARIÈS, Philippe, e CHARTIER, Roger (Org.) **História da vida privada** - Da Renascença ao Século das Luzes, vol. 3. Tradução Hildegard Feist. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais** - a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995.

GRÜNSPUN, Haim. **Os direitos dos menores**. São Paulo: Almed, 1985.

JERUSALINSKI, A. & TAVARES, Eda E. Era uma vez.... já não é mais; In: **Folha de S. Paulo**, 24/07/1994.

KESSEN, William. Appendix: The American child and other cultural inventions; In: **The child and other cultural inventions**. New York: Praeger, 1979.

KORCZAK, Janusz. **Quando eu voltar a ser criança**. Tradução Yan Michalski. São Paulo: Summus, 1981.

_____. **Como amar uma criança**. Tradução Silvia P. N. Araújo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983..

_____. & DALLARI, Dalmo de Abreu. **O direito da criança ao respeito**. São Paulo: x Summus, 1986.

LAMOUNIER, Bolivar & WEFFORT, Francisco & BENEVIDES, Maria Victoria. **Direito, cidadania e participação**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

LIFTON, Betty Jean. **Janusz Korczak** - le roi des enfants. Paris: Robert Laffont, 1988.

MAKARENKO, Anton. **Poema pedagógico** I, II e III. Lisboa: Horizonte, 1980.

MARQUES, Maria A. B. **Violência doméstica contra crianças e adolescentes**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, José de Souza (Coord.). **O massacre dos inocentes** - a criança sem infância no Brasil. São Paulo: Huicitec, 1991.

MEAD, Margaret. Our educational emphases in primitive perspective; In: **From child to adult**. New York: The Natural History Press, American Museum Sourcebooks in Anthropology, 1942-43.

_____. Cultural discontinuities and personality transformation; In: **Journal of Social Issues**, Supplemental series, no. 8; New York: American Museum of Natural History, 1954.

_____. **Culture and commitment**: a study of generation gap. Garden City: Natural History Press, 1970.

_____. **Adolescência, sexo y cultura en Samoa**. tradução Elena Dukelski Yoffe. Ciudad de México: Editorial Planeta, 1985.

MEYROWITZ, Joshua. The adultlike child and the childlike adult: socialization in an electronic age; In: **Summer**, vol. 113, number 3. New York: American Academy of Arts and Sciences, 1984.

MONGIN, Olivier. A doença adulta da infância; In: **Folha de S. Paulo**, 24/07/94.

MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA. **Cidadão Criança; Cidadão Adolescente**: contribuições para definição de uma política para infância e juventude no Brasil. Brasília: MNMMR, 1989.

_____. **Uma trajetória de luta e trabalho em defesa da criança e do adolescente**. Brasília: MNMMR, 1994.

_____. **Dez anos de Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua**. Brasília: MNMMR, 1995.

_____. **Resoluções da VI Assembleia Nacional**. Brasília: MNMMR, 1995.

NISBET, Robert. **História da ideia de progresso**. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

A história social da infância e a cidadania “regulada” de crianças e adolescentes

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança**, 1989.

PASSETI, Edson. Bem-estar do menor: apontamentos sobre genocídio programado. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: SEADE, 1987.

PEARCE, Joseph Chilton. **A criança mágica**: a redescoberta do plano da natureza para nossas crianças; tradução Cinthia Barki. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.

PEIRANO, Mariza G. S. **Documentos e identidade social** - algumas reflexões sobre cidadania no Brasil. Brasília, 1992, (mimeo).

PIAGET, Jean. **A construção do real**: Tradução Alvaro Cabral, 2a. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

_____. **Los años postergados**: la infancia. Buenos Aires: Paidós/Unicef, 1975.

POLLOCK, Linda A. **Forgotten Children** - parent-child relations from 1500 to 1900. Newcastle: Cambridge University Press, 1983.

PRIORE, Mary del. (Org.). **História da criança no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1991.

QUEIROZ, José J. (Org.). **O mundo do menor infrator**. São Paulo: Cortez, 1987.

RIBEIRO, Renato Janine. O poder que infantiliza; In: **Folha de S. Paulo**, 24/07/1994.

RIZZINI, Irene (Org.). **A criança no Brasil hoje** - desafio para o terceiro milênio. Rio de Janeiro: Universidade Santa Úrsula, 1993.

ROGERS, Carl & WRIGHTSMAN, Lawrence S. Attitudes toward children's rights: nurturance or self-determination?; In: **Journal of Social Issues**, 1978, Vol. 34, n. 2.

ROSEMBERG, Fúlvia. Educação: para quem?; In: **Ciência e Cultura**, 1976, 28 (12).

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Emílio ou Da educação**: Tradução Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

RUIZ-GIMÉNEZ, Joaquín. The human rights of the child; In: **The Review - International Commission of Jurists**, 1993, n. 50.

SALTALAMACCHIA, Homero Rodolfo. (s.d.) **La juventud en la época moderna: un análisis conceptual**; Centro de Investigación para la Juventud Puertorriqueña. Caguas, Puerto Rico, mimeo.

SANTOS, Benedito Rodrigues dos. A implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente; In: **Os impasses da cidadania** - infância e adolescência no Brasil. Rio de Janeiro: IBASE, 1992.

SANTOS, Guilherme Wanderley dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem Brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCHNEIDER, Leda. **Marginalidade e delinquência juvenil**. São Paulo: Cortez, 1987.

SKOLNICK, Arlene. The limits of childhood: conceptions of child development and social context: In: **Law and Contemporary Problems**, Summer, 1975, Vol. 39. n. 3, Duke University School of Law, Durham, North Carolina.

STONE, Lawrence. The massacre of innocents: In: **New York Review of Books**, 1974, Vol. XXI, n. 18, 14 nov.

SURANSKY, Valerie Polakow. **The erosion of childhood**. Chicago: The University of Chicago Press, 1989.

SUTTON-SMITH, Brian. **Toys as a culture**. New York: Gardner Press, 1986.

_____. & KELLY-BYRNE, Diana. Continuity and discontinuity in play conditioning: the adult-child connection: In: **The masks of play**. University Pennsylvania Press, 1984.

TAKANISHI, Ruby. Childhood as a social issue: historical roots of the contemporary child advocacy movement: In: **Journal of Social Issues**, 1978, Vol. 34. n. 2.

TUCKER, M. J. The child as beginning and end: fifteenth and sixteenth century English childhood; In: DeMAUSE, Lloyd. **The history of childhood**. New York: The Psychohistory Press, 1974.

VEERMAN, Philip E. **The rights of the child and the changing image of childhood**. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1992.

VIOLANTE, Maria L. V. **O dilema do decente malandro**. São Paulo: Cortez, 1982.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura e sociedade**. Tradução Octanny S. da Mota e

A história social da infância e a cidadania “regulada” de crianças e adolescentes

Anísio Teixeira. São Paulo: Nacional, 1969.

WILSON, Adrian. **The infancy of the history of childhood**: an appraisal of Philippe Ariès: In: History and Theory, 1980, vol. 19, number 2.

ZALUAR, Alba. **Cidadãos não vão ao paraíso**. Campinas: Unicamp, 1994.

A construção histórica do Estatuto da Criança e do Adolescente

Paulo Afonso Garrido de Paula

O término da ditadura, movimento constituinte e criança e adolescente

Caminhando a ditadura militar para seu término, depois dos chamados “anos de chumbo”, viveu o Brasil o momento impar da Assembleia Nacional Constituinte. Respirava-se a perspectiva da inovação, da mudança, da possibilidade de redefinição de um pacto social que realçasse a liberdade, o progresso e a cidadania. Os direitos sociais apareciam como instrumentos de superação da marginalidade e despertavam todos aqueles que sonhavam com um Brasil justo e solidário, impulsionando uma atuação de fazer influir na elaboração das normas constitucionais. O Direito vivia momento de superação da sua constante crise de credibilidade, descortinando horizonte de normatização de interesses que conduzissem à felicidade humana.

Por outro lado, era também perceptível vigorosa reação aos desmandos através da veiculação de propostas de limitações dos poderes do Estado, determinando propostas de proclamação de direitos e de criação de mecanismos tendentes a garantir-lhes eficácia. A democracia que se respirava ansiava pela sua normatização, com a promulgação de uma Constituição que relevasse os interesses dos progressistas e das classes populares.

É neste cenário de participação que se organiza o movimento de inserção, no texto constitucional, dos direitos da criança, tendo como principais bandeiras a superação da marginalidade e a definição de garantias aos adolescentes apontados como autores de crimes e contravenções. A liga básica, portanto, se deu no campo da proclamação dos direitos sociais e na instituição de um verdadeiro “garantismo penal”, união que desembocou essencialmente na redação do artigo 227 da Constituição da República, assim redigido:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, 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 (BRASIL, 2009, p. 169).

Este movimento provocou a inserção da dignidade da criança na Constituição da República. Exemplificando esta articulação, conforme relatado anteriormente, nos dias 21 a 28 de outubro de 1986, foi realizado em Brasília, o IV Congresso “O Menor na Realidade Nacional”, promovido pela Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança (MIRANDA, 2008). Ali se produziu um documento intitulado “Carta à Nação Brasileira”, sintetizando as expectativas em relação ao tema criança na Constituição que se avizinhava. Pelo seu conteúdo e importância histórica vale transcrevê-lo na íntegra:

Nós, cidadãos brasileiros, membros da Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança – provenientes dos mais diversos setores sociais, categorias profissionais e convicções filosóficas, políticas e religiosas – reunidos em Brasília, de 21 a 25 de outubro de 1.986, por ocasião do IV Congresso “O Menor Na Realidade Nacional”, neste liminar da eleição do Congresso Constituinte, que terá por função reconstruir no plano jurídico a vida democrática nacional. Considerando que o maior patrimônio de uma Nação é seu povo, e o maior patrimônio de um povo são as crianças e jovens. Proclamamos a consciência da Nação Brasileira como um todo, e dos legisladores constituintes em particular, os seguintes princípios: **Primeiro:** Que a Nova Carta incorpore e consagre os princípios da Declaração Universal dos Direitos da Criança aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, com o voto do Brasil, em 20 de novembro de 1959, assim como estabeleça as garantias de sua vigência em nosso País. **Segundo:** Que o direito inalienável da cidadania, em suas dimensões civil, política e social, seja efetivamente

A construção histórica do Estatuto da Criança e do Adolescente

ampliado e garantido a todas as crianças e jovens, enquanto credores de compromissos, responsabilidades, deveres e obrigações por parte do Estado e da Sociedade.

Terceiro: Que o novo modelo de desenvolvimento, a ser adotado e gerido pela Nação, seja centrado na pessoa humana e fundamentado nos princípios de equidade e justiça social, orientando-se no sentido de criar amplas possibilidades de emancipação política e econômica e de promoção social e cultural do conjunto dos cidadãos, e não apenas de alguns segmentos sociais. **Quarto:**

Que a Nova Constituição estabeleça as bases para uma ampla reforma democrática dos Estado Brasileiro – nas esferas Federal, Estadual e Municipal -, implicando um profundo reordenamento institucional, com a revisão de concepções, métodos e processos nas relações intra e extragovernamentais, no que diz respeito à garantia dos direitos básicos do cidadão-criança e do cidadão-adolescente. **Quinto:**

Que os movimentos e entidades da sociedade civil comprometidos com a promoção e defesa dos direitos básicos da infância e da adolescência sejam formalmente considerados interlocutores válidos, representativos e legítimos nas questões que dizem respeito aos destinatários de sua ação: a criança e o jovem. **Sexto:**

Que seja consagrado na nova Carta, como direito de todas as crianças e jovens, o acesso às políticas sociais básicas de educação, saúde, alimentação, habitação, transporte, lazer e cultura – e, na idade e em condições convenientes, também de trabalho. **Sétimo:**

Que sejam destinatários de leis e programas especiais as crianças e os jovens em situações sociais adversas, tanto pessoais (deficiência física ou mental) como sociais (abandono, negligências, infração penal e outras) – assim como os adultos deficientes mentais – garantindo-se-lhes assim os seus direitos de pessoa humana e de cidadãos, através de programas especiais de assistência e proteção. **Oitavo:**

Que se consagre, como princípio estruturador das políticas sociais, que o município, ao nível do poder público, e a comunidade local, ao nível da sociedade civil, são as instâncias adequadas para operacionalização dos programas destinados às crianças e aos jovens. Assim, deve caber à União traçar as grandes diretrizes e estabelecer as prioridades, à unidade federada adequá-las às realidades estaduais e supervisionar sua implementação, e ao município executá-las, com a vigilância e a participação legalmente formalizadas pelas comunidades locais. **Nono:** Que,

sendo a família, a escola e a comunidade local o espaço vital do desenvolvimento harmônico e pleno da criança e do jovem, a nova Constituição consagre claramente o papel central desses três níveis de organização da vida cotidiana, e determine a criação de condições que lhes possibilitem desempenhar plenamente as suas funções no desenvolvimento pessoal e social da infância e da juventude. Assim, nesta esperançosa véspera da nova Constituição, conclamamos: A. Os futuros legisladores constituintes a corresponderem aos anseios nacionais de resgate pleno da cidadania, nascidos do maior movimento de massas e da maior mobilização patriótica da nossa História, a qual possibilitou a transição pacífica para o regime democrático; B. E a todos os cidadãos brasileiros a aprofundarem a organização e a mobilização em torno dos ideais de construção de uma Pátria livre, soberana, fraterna e socialmente justa, que assegure a cada criança o direito de ser criança, e a cada jovem o direito e as condições de olhar sem medo para o seu futuro – o futuro da Nação Brasileira (BRASIL, 1989, p. 26/28).

O documento acima transcrito resume o movimento acima referido, organizado pela sociedade brasileira em prol do reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente em uma dimensão diversa daquela que anteriormente orientava a legislação sobre “menores”. A criança é referida como criança-cidadã na perspectiva da titularidade de direitos aos quais correspondem obrigações das pessoas físicas e jurídicas do mundo adulto, indicando a necessidade da mudança de paradigma: passar do modelo de tutela onde é enxergada como objeto de direção para um padrão onde a proteção derive da necessidade de respeito a direitos dos quais são titulares. Essa percepção resultou da convergência de reclamos de vários segmentos da sociedade civil, que se uniram na defesa da dignidade da criança, pugnando pelo reconhecimento de direitos até então desconhecidos do mundo jurídico, sendo o período marcado por intenso debate.

Já em 30 de junho de 1989, quando da apresentação da justificativa ao projeto de Estatuto da Criança e do Adolescente, o Senador Ronan Tito assim se referia ao passado então recente de construção da Constituição da República:

A construção histórica do Estatuto da Criança e do Adolescente

Contudo, a chama da esperança nunca se apagou de todo em nossa terra. Um dos mais eloquentes exemplos disso é o ocorrido na área dos que vêm lutando pela promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, eis que temos hoje um avançado capítulo sobre os direitos na nova Constituição. Ele resultou da fusão de duas emendas populares que trouxeram ao Congresso as assinaturas de quase 200 mil eleitores de todo o País e mais de 1 milhão e 200 mil cidadãos-crianças e cidadãos-adolescentes, numa mobilização inédita da sociedade, envolvendo milhares e milhares de crianças e jovens, no Congresso e em várias capitais. Essa verdadeira “revoada cívica” tornou possível a criação de uma vontade nacional coletiva em torno da questão, expressada pelos constituintes na significativa votação final de 453 votos contra 8 que consagrou o novo direito da criança do adolescente. Essa votação caracterizou um dos mais amplos e profundos compromissos do nosso povo-Nação com seu futuro (BRASIL, 1989, p. 16).

A Constituição de 1988 conferiu dignidade à criança, especialmente pelo reconhecimento da titularidade de direitos, rompendo com a concepção da proteção reflexa. Também representou o coroamento de uma luta contra a discriminação decorrente da idade, em mais uma inquestionável evidência do culturalismo reativo. E foi além da proclamação dos interesses protegidos, enfatizando as obrigações correspondentes da Família, Sociedade e do Estado, numa clara preocupação com a concretude das normas através de uma fórmula de dicção dos direitos e dos consequentes deveres.

A definição desse patamar de direitos não foi fácil. A resistência foi enorme, mostrando que o obstáculo cultural – reconhecimento da criança como sujeito de direitos, obrigando Família, Sociedade e Estado – era de tal ordem que dificultava até mesmo a admissão de clássicas e antigas garantias processuais. Estava ainda muito arraigada à ideia de que o Estado constituía-se em uma grande e boa família educativa, de modo que qualquer decisão, ainda que “aparentemente” truculenta ou carregada de castigos, sempre era adotada em prol do “bem-estar do menor”. Defendia-se em relação aos procedimentos de imposição de medidas para os infratores, por exemplo, uma discricionariedade

absoluta, prerrogativa ameaçada pelo reclamo da incidência de direitos e garantias constitucionais então vigentes para os adultos.

A Nova Carta gerava para os defensores dos direitos da criança e do adolescente a expectativa de que explicitasse o óbvio, ou seja, que quando em risco a liberdade pessoal em razão da prática de crimes, crianças e adolescentes também eram titulares das garantias e direitos dos adultos, até mesmo em razão da igualdade perante a lei. A oposição ao princípio do contraditório no procedimento de apuração de ato infracional foi de tal magnitude que o risco de rejeição à sua explicitação na forma convencional – garantia do contraditório e da ampla defesa, com os recursos a ela inerentes – determinou a utilização de uma fórmula alternativa de conteúdo idêntico, consoante se verifica pela redação do art. 227, § 3º, inciso IV, da Constituição da República: “garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica”.

Mesmo depois da promulgação da Magna Carta de 1988 houve quem defendesse significativa redução da garantia, incompreensível pregação de desobediência ao comando da norma a qual tive a oportunidade de contrariar através de artigo intitulado “Menores Infratores: Manutenção dos Princípios do Contraditório e de Ampla Defesa no Texto Constitucional”, elaborado em novembro de 1988 e de onde se extrai relato histórico:

Quando da elaboração do texto constitucional pela Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte, foi aprovada a seguinte redação: “garantia de instrução contraditória e de ampla defesa, com todos os recursos e meios a ela inerentes, à criança e ao adolescente a quem se atribua a autoria de infração penal”. Tal regra foi inserida no referido texto ante “Emenda Popular”, resultante de uma “Proposta de Consenso” de várias entidades não-governamentais e destinadas à defesa do menor, entre elas a CNBB, “Pastoral do Menor”, “Movimento de Meninos e Meninas de Rua”, “Frente Nacional de Defesa da Criança etc. Quando da votação em primeiro turno, tal texto foi

A construção histórica do Estatuto da Criança e do Adolescente

alterado, passando a constar a seguinte redação: “garantia de instrução contraditória e de ampla defesa, com todos os recursos e meios a ela inerentes, à criança e ao adolescente a quem se atribua infração à ordem legal. Em relação a um texto e outro se verifica que foi alterada a locução **a quem se atribua autoria de infração penal por a quem se atribua infração à ordem legal**. A proposta aprovada em primeiro turno foi objeto de “Emenda Supressiva”, aliás, duas emendas que visavam à eliminação do dispositivo. Tais emendas, grife-se, **não foram aprovadas**, optando o legislador por uma nova redação (PAULA, 1989, p.136-137).

O consignado no texto da Constituição da República foi resposta à tentativa de supressão da garantia do contraditório e da ampla defesa em razão da apaixonada defesa de um sistema absolutamente discricionário, no qual a utilização da linguagem servia como disfarce ao arbítrio. Dizia-se, por exemplo, que o “menor” não preso e sim internado, que não era processado e sim sindicado e que todos, inclusive aqueles que pediam ou determinavam a privação de liberdade, buscavam o melhor para o infrator, ou seja, sua ressocialização. A internação era enxergada como um presente, desprezado seu conteúdo aflitivo e, em condições adversas de execução, regra das instituições totais, sua natureza desumana de modo que a conquista da dignidade da criança – e somente no plano normativo porquanto no plano dos fatos ainda é necessário ultrapassar o obstáculo de uma cultura discriminatória – vem sempre depois dos êxitos alcançados pelo mundo adulto.

A Constituição da República, em resumo, promoveu a dignidade da criança através da prescrição de direitos, igualando sua condição com as demais pessoas humanas, não permitindo distinção relativa à idade conforme a referida vedação constante “caput” do artigo 5º da Magna Carta. Sem dúvida, esse óbvio passo – reconhecimento da cidadela jurídica da criança – representa conquista inigualável do direito da criança, impondo desafios que a legislação infraconstitucional procurou vencer, na perspectiva de conferir concretude às normas constitucionais. Com esta incumbência é que foi gestado e parido o Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Estatuto da Criança e do Adolescente

Notícia histórica da Lei nº 8.069/90 encontra-se no “Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado”, a seguir transcrita:

O ECA é uma consequência natural da Constituição de 1988. O legislador constituinte, em seu artigo 227, caput, vinculou a legislação ordinária à concepção da proteção integral, ao afirmar que crianças e adolescentes têm direitos que podem ser exercitados em face da Família, da Sociedade e do Estado. Logo após a promulgação da Magna Carta surgiu o primeiro anteprojeto, denominado Normas Gerais de Proteção à Infância e à Juventude, embrião do Estatuto da Criança e do Adolescente, elaborado pelos autores destas anotações, e levado à discussão do Fórum Nacional de Defesa da Criança e do Adolescente, movimento de articulação de representantes de entidades não-governamentais e especialistas da área, muitos dos quais integrantes de órgãos públicos ligados à questão. A proposta foi aprovada e encaminhada ao Deputado Federal Nelson Aguiar, do Estado do Espírito Santo, que, numa atitude de coragem e de respeito à posição referendada pelo Fórum DCA, apresentou o projeto na Câmara, recebendo o nº 159/90. A sua apresentação na Câmara dos Deputados teve como finalidade precípua assegurar precedência na tramitação porquanto se antevia, como aconteceu, o ingresso de outros projetos, tendentes a manter a filiação do direito nacional à concepção da situação irregular. A partir de então o Fórum DCA assumiu o papel de articulador da transformação das Normas Gerais de Proteção à Infância e à Juventude no Estatuto da Criança e do Adolescente, promovendo e estimulando a realização de congressos, seminários, encontros, reuniões etc., visando o debate e a criação da nova lei. Assim, a título de exemplificação, conclusões brotaram de encontros organizados pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninos de Rua, pela CNBB-Pastoral do Menor, pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, pela Associação Brasileira de Pediatria, pela Frente de Defesa dos Direitos da Criança, pelo Movimento Criança Prioridade Nacional, pelo Fórum de Dirigentes de Febens, pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Educação etc. O Fórum DCA constituiu uma comissão de redação, encarregada de transformar as conclusões

A construção histórica do Estatuto da Criança e do Adolescente

daqueles simpósios em enunciados legais e, ao término de várias versões, o Deputado Néelson Aguiar apresentou um substitutivo ao projeto preliminar de Normas Gerais de Proteção à Infância e Juventude junto à Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que foi incorporado ao relatório apresentado pela Deputada Rita Camata, também do Estado do Espírito Santo. Idêntico substitutivo foi apresentado no Senado pelo Senador Ronan Tito, de Minas Gerais, merecendo tramitação conjunta, agilizando o processo de discussão. Aprovado nas duas Casas foi sancionado e publicado no Diário Oficial da União de 16 de julho de 1.990, entrando em vigor no dia 14 de outubro do mesmo ano (CURY, 1999, p. 17-18).

A participação popular na feitura da lei

Mais do que a forma de redação do Estatuto da Criança e do Adolescente o seu traço mais marcante foi, sem dúvida, a participação popular. O Estatuto da Criança e do Adolescente é fruto da construção coletiva, do depósito de expectativas de transformação que redundaram em realidades normativas dotadas, por esta razão, de grande legitimidade. Autores do anteprojeto, integrantes de comissões de redação e especialmente os parlamentares assumiram papel de mandatários das ordens e intérpretes das aspirações da militância pelos direitos da criança e do adolescente, participando de uma experiência ingente e exemplificativa do processo popular de construção legislativa. O reconhecimento da importância deste processo peculiar de criação de normas jurídicas vem da melhor doutrina:

Sin embargo, Brasil cambió el rumbo “natural” de la historia, desatando um proceso absolutamente inedito em la tradición sócio-jurídica de la región: la producción democrático participativa del derecho, em este caso, de un nuevo derecho para la infância. Um proceso que – dicho em palabras de PIETRO BARCELLONA – permitió “redescubrir que el carácter estruturalmente normativo del ser social es un recurso de poder, porque la capacidad de producir normas es una competencia social difusa y no solamente una prerrogativa de los parlamentos (MENDES, 1999, p. 10).

O resultado desta participação popular revelou-se em uma premissa de construção: o relevo aos interesses dos destinatários principais das normas, crianças e adolescentes, ainda que em detrimento dos interesses dos operadores do sistema. Neste cerne reside a integridade do Estatuto da Criança e do Adolescente enquanto diploma legal voltado à infância e juventude, de vez que afastadas as tergiversações comuns no ordenamento jurídico, representadas por preceitos atópicos estranhos à matéria tratada e destinados a contemplar interesses diversos dos que aqueles que motivaram a produção normativa.

Outra premissa foi a do respeito à condição peculiar de pessoa em processo de desenvolvimento: a criança deve ser considerada na sua singularidade e dinamismo, a primeira indicando a necessidade de ser enxergada no presente, como aquilo que é, e a segunda impondo respeito às constantes, rápidas e importantes mudanças inerentes ao desenvolvimento físico, mental e social que marcam a infância e adolescência.

Também deve ser destacado o trato da submissão do regime de governo, inclusive nos assuntos afetos à infância e juventude, a democracia participativa, conforme determinado pela Constituição da República. O Estatuto da Criança e do Adolescente criou os Conselhos, de Direito e Tutelares, e prescreveu um sistema de atendimento articulado em rede, evidenciando possibilidades de participação popular além da lei, no trato diário das questões afetas à criança e ao adolescente.

Conclusões

Pode-se concluir que o Estatuto da Criança e do Adolescente é fruto da resistência democrática que levou o País a uma nova Constituição e, com ela, à remoção de “entulho autoritário”, no meio deles o revogado Código de Menores. O fundamento do Direito da Criança e do Adolescente, expresso no Estatuto, é a dignidade da pessoa humana, valor que informa a construção dos direitos humanos e que se constitui em elemento essencial da democracia. Não há democracia sem respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, de

A construção histórica do Estatuto da Criança e do Adolescente

modo que não há democracia sem um Direito da Criança que se materialize no cotidiano da população infanto-juvenil e que obrigue o mundo adulto a respeitá-lo. A efetivação das contraprestações correlatas aos direitos sociais e o controle do sistema repressivo do Estado, circunscrevendo-o à legalidade e respeito incondicional às liberdades públicas, são da essência do regime democrático. E muitas destas normas foram proclamadas e delas derivam outras tendentes a garantir-lhes eficácia em razão do valor reconhecido à criança, de modo que a criança contribui para a democracia, e a ela empresta uma respeitabilidade que somente pode defluir da constatação que sempre será mais civilizada a nação que melhor efetivar os direitos da criança.

Referências

BRASIL. CRIANÇA URGENTE. (Coleção Pedagogia Social, v. 1). São Paulo: Columbus, 1989.

BRASIL. Constituição Federativa do Brasil. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 26 out. 2010.

CURY, Garrido & Marçura. **Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, 2. ed., ps. 17/18.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. **Menores, direito e justiça**: apontamentos para um novo direito das criança e dos adolescentes. São Paulo: Revista do Tribunais, 1989.

MENDES, Emilio Garcia. **Infancia, Ley y Democracia em América Latina**. Santa Fé de Bogotá – Buenos Aires: Editorial Temis – Ediciones Depalma, 1999, p. 10.

Mendez, Emílio Garcia e Costa, Antônio Carlos Gomes da. Carta à Nação Brasileira. **Das necessidades aos direitos**. Disponível em:< <http://www.abmp.org.br/textos/5.htm>>. Acesso em: 26 out. 2010.

MIRANDA, Jorge e SILVA, Marco António da, (Coord.) **Tratado Luso-Brasileiro da dignidade humana**. São Paulo: Editora *Quartier Latin*, 2008.

O ECA nas escolas: direitos fortalecidos

Patrícia Saboya

O Brasil tem uma das legislações mais avançadas do mundo no que diz respeito à proteção dos direitos da infância e da adolescência. Essa conquista jurídica começou a ser alinhavada no final da década de 1980 – mais precisamente em 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã. Ali, pela primeira vez, as crianças e os adolescentes foram tratados como sujeitos de direitos, e não como propriedade da família ou da sociedade. Ao elaborarem a Carta Magna, os legisladores brasileiros deram sinais claros de que a visão paternalista e assistencialista em relação a esse segmento populacional precisava ficar para trás. Em poucas linhas, o artigo 227 da Constituição resumiu os novos paradigmas: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à saúde, à alimentação, 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”.

Essas mudanças legais ganharam mais força na década seguinte. A aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, colocou o Brasil em sintonia com os avanços internacionais na área da defesa dos direitos da população mais jovem. O Estatuto ajudou a consolidar no País, pelo menos no plano da teoria, a chamada Doutrina da Proteção Integral, já expressa no princípio da Prioridade Absoluta, definido pela Constituição de 1988. Diz o artigo 3º do ECA: “A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade”. Já o artigo 4º fala da necessidade de esses direitos serem efetivados, reforçando o que estabelece a Constituição brasileira:

“É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”.

Para que fosse possível concretizar esse sonho, o ECA concebeu um consistente Sistema de Garantia de Direitos, cujo modelo estabelece uma ampla parceria entre o Poder Público e a sociedade civil para elaborar e monitorar a execução de todas as políticas públicas voltadas para o universo infanto-juvenil. O artigo 86 do Estatuto é claro quanto a isso:

“A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”.

Em 2010, o ECA completou 20 anos de vigência. Infelizmente, até hoje o Estatuto não foi colocado em prática em sua plenitude pelo Estado e pela sociedade. A grande maioria das nossas crianças e adolescentes tem um cotidiano marcado por privações de toda sorte. Segundo dados do Unicef, pelo menos 45% das pessoas com menos de 18 anos de idade vivem em situação de pobreza no Brasil. São meninos e meninas que sofrem, cotidianamente, os efeitos da ausência ou da ineficiência do Estado brasileiro. Não têm acesso à educação e saúde de qualidade, moradia digna, saneamento básico, segurança pública, esporte, cultura e lazer. O resultado desse descaso se traduz nas graves mazelas que tentamos combater há vários anos: exploração e abuso sexual, trabalho infantil, envolvimento cada vez mais precoce no mundo das drogas e da criminalidade, gravidez não planejada, doenças sexualmente transmissíveis e mortalidade por males que poderiam ser evitados.

É certo que também tivemos alguns avanços ao longo das últimas décadas. Estamos perto da universalização do atendimento no Ensino

O ECA nas escolas

Fundamental, com 97% das crianças entre sete e 14 anos matriculadas na escola, o que representa cerca de 27 milhões de estudantes; as taxas de mortalidade infantil e desnutrição vêm caindo ano a ano; as campanhas de vacinação têm obtido sucesso cada vez maior; nosso programa de combate à Aids é modelo para diversos países do mundo; já temos seguramente uma legislação mais respeitosa no que se refere à adoção de crianças e adolescentes (Lei 12.010/2009); conseguimos ampliar para seis meses a licença-maternidade das trabalhadoras da iniciativa privada, em caráter facultativo, e para as servidoras públicas federais (Lei 11.770/2008); colocamos na agenda pública do País temas relevantes como o combate à violência sexual e ao trabalho infantil; aprovamos diversas leis sintonizadas com os direitos infanto-juvenis. No entanto, tais conquistas ainda estão muito distantes do nosso sonho de construir um Brasil melhor e mais digno para as novas gerações.

É triste ver que crianças cada vez mais novas precisam entrar no perverso mercado do sexo para sobreviverem. Constatamos, nos trabalhos da CPMI do Congresso Nacional, que investigou as redes de exploração sexual entre 2003 e 2004, que esse problema está disseminado em todo o País, aparecendo tanto em cidades grandes quanto em médios e pequenos municípios. Durante um ano de trabalho, visitamos 22 estados, realizamos 35 reuniões e audiências públicas, promovemos 20 diligências, ouvimos 285 pessoas, recebemos 832 denúncias e analisamos 958 documentos.

Pudemos perceber que a exploração sexual não está ligada apenas à pobreza e à exclusão social. Tem relação estreita também com aspectos culturais como o machismo e as relações de poder entre adultos e crianças, brancos e negros, ricos e pobres. A violência contra crianças e adolescentes ainda é uma ferida aberta na sociedade brasileira, para a qual todos precisam abrir os olhos. Que sociedade é essa que, em vez de acolher e proteger, maltrata e leva crianças para caminhos sombrios?

A questão do trabalho infantil é igualmente preocupante. A despeito de todos os esforços feitos nas últimas décadas e da sólida aliança entre Poder Público e sociedade civil no enfrentamento dessa mazela, dos 44,7

milhões de crianças e adolescentes entre cinco e 17 anos, nada menos do que 4,8 milhões trabalham, de acordo com a PNAD (Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios) de 2007 do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Cerca de 30% desse grupo trabalha pelo menos 40 horas semanais. A necessidade de trabalhar para ajudar na renda familiar é uma das maiores causas da evasão escolar. Ainda de acordo com a PNAD, dos adolescentes entre 15 e 17 anos que trabalham, apenas 21,8% estão na escola.

Estamos perdendo nossas crianças e adolescentes para as drogas e o crime organizado. A gravidez não planejada é um problema crescente em todo o País, que afeta diretamente a trajetória das meninas na escola. Infelizmente, não temos programas consistentes voltados para os adolescentes, sobretudo no que diz respeito à sua saúde. Faltam também políticas públicas ousadas e criativas capazes de preparar a juventude brasileira para o mercado de trabalho.

Colocar a educação como a primeira das prioridades nacionais é um dos nossos maiores desafios na luta para mudar o destino das crianças e adolescentes brasileiros. Além do investimento maciço visando à melhoria da qualidade da rede de ensino público no País e caminhando na direção da garantia da educação em tempo integral, temos a premente tarefa de implementar estratégias para ampliar o acesso a creches e pré-escolas e ao ensino médio. Atualmente, apenas 18% das crianças de zero a três anos frequentam creches no Brasil. No caso das crianças entre quatro e cinco anos, esse número é mais animador: 70,1% estão na pré-escola, de acordo com dados da PNAD de 2007.

Também é considerável o universo de adolescentes fora dos bancos escolares. Conforme análise feita pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), com base nos números da PNAD de 2007, 82,1% dos adolescentes entre 15 e 17 anos frequentam a escola. Mas, desse total, 44% não concluíram o Ensino Fundamental e somente 48% cursavam o Ensino Médio. Temos aqui outro grande problema: a chamada distorção idade-série.

O ECA nas escolas

Cabe ainda chamar a atenção para um detalhe: os 2,4% de crianças entre sete e 14 anos que permanecem fora da escola, significam um contingente de nada menos do que 680 mil meninos e meninas de acordo com a PNAD de 2007. As mais atingidas são crianças vindas de segmentos vulneráveis, como as negras, indígenas, quilombolas, pobres e deficientes.

Um importante passo foi dado com o Fundo de Financiamento de Todas as Etapas da Educação Básica (FUNDEB). No entanto, é fundamental avançar mais. Já não existem mais dúvidas, entre os especialistas, de que o investimento na primeira infância é crucial para o desenvolvimento de uma Nação. Diretor do departamento de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, o pesquisador Marcelo Nery costuma dizer que a ação política mais importante que existe é cuidar das crianças desde a primeira infância. Nery afirma que as pesquisas mostram que, quando a criança frequenta a Educação Infantil, os resultados são transformadores ao longo de sua vida escolar.

Segundo o especialista, elas têm metade das chances de depender do Estado no futuro. “Além de ser uma causa que nos toca o coração, é uma causa lógica, de boa aplicação dos recursos públicos”, explica o estudioso. “O Brasil inverteu as coisas, priorizando primeiro o acesso ao Ensino Fundamental. Está na hora de voltar para trás, investindo na Educação Infantil, para avançar mais forte na frente”, diz Nery (2009).

Apresentei, em parceria com a Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP), um projeto de lei que prevê a criação do Pronei (Programa Nacional de Educação Infantil). O objetivo dessa proposta (PLS 698/07), que ganhou o apoio do compositor e cantor Chico Buarque e da apresentadora Maria Paula, é expandir a rede de creches e pré-escolas gratuitas, de qualidade e em tempo integral para a população de baixa renda, utilizando os recursos do FGTS e do FUNDEB e estimulando a sociedade civil a participar. Sabemos, entretanto, que, para transformarmos o panorama educacional do País, é preciso que o Brasil ouse mais, seja mais criativo e faça da educação uma real prioridade.

É essencial, ainda, que o Brasil pare de tratar as questões que dizem respeito à infância e à adolescência como assuntos de segunda classe. É

fundamental que o Orçamento Público deixe de ser uma peça de ficção e, de fato, contemple recursos suficientes para as políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes. Apenas com investimentos de grande vulto na população mais jovem conseguiremos mudar o rumo da nossa história, parando de correr atrás do prejuízo e de achar que se combate a violência juvenil com soluções supostamente milagrosas, como a que visa mandar nossos adolescentes cada vez mais cedo para a cadeia.

Temos a obrigação de sair desse círculo vicioso para entrar, definitivamente, no círculo virtuoso, capaz de trazer paz, alegria, saúde, educação, respeito e dignidade para todos os filhos do Brasil. Para isso, não é preciso inventar a roda. Basta aplicar o que diz o ECA – este maravilhoso instrumento de proteção de todas as crianças e adolescentes brasileiros.

Em 2007, projeto de minha autoria, que prevê a inclusão do conteúdo do Estatuto da Criança e do Adolescente nos currículos escolares, foi sancionado. A Lei 11.525/07 estabelece que os preceitos contidos no ECA deverão ser transmitidos aos alunos pelos professores das disciplinas já existentes, não havendo a necessidade da criação de uma nova matéria só para tratar desse tema. Acredito que um dos caminhos para fazer valer no dia-a-dia esses direitos é divulgando-os na comunidade escolar, principalmente entre os agentes mais interessados, que são as próprias crianças e adolescentes.

A escola é uma instituição central na batalha diária em defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Diretores, professores, orientadores pedagógicos, coordenadores e toda a comunidade escolar são, portanto, nossos aliados de peso na cruzada pela implementação do Estatuto e pela luta contra as violações dos direitos infanto-juvenis. Daí a importância da aplicação da nova lei.

Sabemos que muitas escolas Brasil afora já fazem um trabalho extraordinário de disseminação do Estatuto da Criança e do Adolescente. São instituições que se empenham apaixonadamente para que alunos e pais conheçam os direitos previstos pelo ECA e, assim, ganhem cada vez mais força para lutar por um cotidiano melhor e mais justo. Levar o Estatuto para as

O ECA nas escolas

escolas é uma forma de promover o empoderamento da população infanto-juvenil.

Sabemos, porém, que não basta o esforço das escolas para que a nova legislação seja efetivamente cumprida em todo o País. É de extrema importância que haja ações coordenadas entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) no sentido de viabilizar a implementação da lei do ECA nas escolas. Algumas iniciativas relevantes já foram tomadas, como a realização de cursos de capacitação de professores, promovidos pelo Ministério da Educação, em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos e outras instituições.

Entretanto, para que a lei efetivamente saia do papel, precisamos de medidas mais contundentes, capazes de sensibilizar, sobretudo, os governos estaduais e municipais para a importância de abordar os direitos de nossas crianças e adolescentes de uma forma leve, didática e simples, em todas as escolas. Para tanto, um dos caminhos mais interessantes é a realização de uma grande campanha nacional de divulgação do próprio Estatuto.

Embora já tenha duas décadas de existência, o ECA não é conhecido pela grande maioria da população brasileira e, principalmente, pelas próprias crianças e adolescentes. Fortalecer o Estatuto é, sem dúvida, uma ferramenta relevante para fortalecer os direitos dos nossos meninos e meninas, ajudando, dessa forma, na formação de uma geração mais humana, solidária, cidadã e feliz.

Referências

Causos do ECA: sua história é a nossa história!: O Estatuto da Criança e do Adolescente no cotidiano/desenhos Beth Kok. São Paulo: Fundação Telefônica, 2009.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**, 2007.

IPEA. Pnad 2007 – **Primeiras Análises**. Educação, Juventude Raça/Cor, Volume 4. Comunicação da Presidência 12. Brasília: IPEA 2008.

SABOYA, Patrícia. **Esperança para as crianças do Brasil:** a CPMI da Exploração Sexual apresenta seus resultados. Brasília: Senado Federal, 2004.

SABOYA, Patrícia. **Infância e Parlamento** – Guia para formação de Frentes Parlamentares da Criança e do Adolescente. Brasília: Senado Federal, 2005.

SENADO FEDERAL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2009.

SENADO FEDERAL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, 2009.

UNICEF. **Situação da Infância e da Adolescência Brasileira 2009**: O Direito de Aprender – Potencializar avanços e reduzir desigualdades. Brasília: UNICEF, 2009.

As contribuições do parlamento brasileiro nas políticas para as crianças e adolescentes

Paulo Henrique Lustosa

O impulso inicial da maioria das pessoas que se dispõe a realizar um balanço do papel ou das contribuições do legislativo para uma determinada política tende a ser procurar uma sistematização do conjunto de normas, leis e regulamentos discutidos e aprovados pelo parlamento em um determinado período de tempo para, a partir daí, produzir análises, considerações e juízos de valor.

Tal abordagem se justifica pela própria tradição que temos em nosso país, de compreender os nossos parlamentos apenas a partir de sua função legislativa. O lugar comum e o costume fazem com que os parlamentos sejam compreendidos como “casas de leis” e os parlamentares, em regra, são vistos apenas como legisladores.

Apesar de não ser uma abordagem incorreta, já que legislar é um dos principais papéis dos parlamentos, ela é uma abordagem incompleta, uma vez que a ação parlamentar, seja dos parlamentos como instituição, seja dos parlamentares de modo individual, transcende em muito, a dimensão legislativa com impactos tão ou mais importantes sobre as políticas públicas e seus resultados.

Entre outras, as dimensões que devem ser consideradas quando se busca uma análise mais compreensiva do papel do parlamento são:

- a) a que se relaciona com as atividades de investigação e de fiscalização das políticas e de ações institucionais, emblematizada, entre outras coisas, pelas comissões parlamentares de inquérito, as CPI e pelas comissões de fiscalização (***Função Fiscalização***);

- b) a que se relaciona com a definição de prioridades nas políticas públicas por meio da alocação de recursos orçamentários (***Função Orçamento***); e,
- c) as iniciativas que visam aproximar o parlamento e os parlamentares da sociedade, ampliando espaços de participação, estabelecendo novos canais de dialogo (***Função Relacional***).

Este artigo, ainda de modo sucinto, procurar expor essas outras dimensões da ação parlamentar, e suas contribuições para as políticas voltadas para as crianças e adolescentes e, principalmente por meio de casas, procurará mostrar evidências empíricas que deem sustentação às hipóteses levantadas.

Para o caso específico da análise das contribuições do legislativo às políticas para crianças e adolescentes, um outro aspecto metodológico se impõe, faz referência com a delimitação de quais são as políticas que foram impactadas por essas ações do legislativo e que, do ponto de vista desta análise, devem ser consideradas como voltadas para a infância e adolescência.

Este não é um debate novo, nem pacificado. Em tempos recentes foi discussão presente tanto nas definições do orçamento da criança e do adolescente (OCA) ou ainda nas negociações sobre os programas que deveriam ser consideradas quando da avaliação da ação governamental na elaboração do relatório da Rede de Monitoramento Amiga da Criança¹ (RMAC).

Apenas para ficar em um exemplo das discussões que nasceram desses embates durante a elaboração do relatório da RMAC, enquanto técnicos do governo e algumas organizações da sociedade civil defendiam que as ações e os recursos do programa Bolsa Família fossem consideradas como iniciativas governamentais que deveriam ser consideradas como uma iniciativa voltada para a proteção das crianças e adolescentes, outros técnicos e organizações discordavam de tal posição por considerarem que apenas parcela dessas ações e recursos poderia ser apropriada pelas crianças e adolescentes das famílias beneficiadas pelo programa e, conseqüentemente, não deveriam ser abordadas no relatório.

¹ A Rede de Monitoramento Amiga da Criança é um movimento formado por várias organizações da sociedade civil e organismos internacionais (como o UNICEF e a OIT) com o objetivo de monitorar o cumprimento, pelo Brasil, dos compromissos firmados na convenção internacional *World Fit for the Children*.

As contribuições do parlamento brasileiro nas políticas para as crianças e adolescentes

Este tipo de embate se repetiu para vários programas e orçamentos governamentais e, como já afirmado, não é uma questão pacificada. Para fins deste artigo e considerando não ser seu objetivo uma análise exaustiva de todas as contribuições do parlamento brasileiro, nos limitaremos àquelas iniciativas que indiscutivelmente impactam as condições de vida de crianças e adolescentes brasileiros.

Para dar maior objetividade no processo de seleção das leis, normas, recursos orçamentários ou atividades do parlamento que contribuíram ou contribuirão para melhorar condições de vida de crianças e adolescentes no Brasil, ficaremos com aquelas que mais objetivamente contribuam para a consecução das metas pactuadas pelo Brasil no “World Fit for the Children”.

Por fim, a produção desta análise requer uma delimitação temporal do estudo. Não resta dúvida que em face da comemoração dos vinte anos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), surge a tentação de cobrir todo este período de tempo. Entretanto, tarefa de tal envergadura não cabe em um artigo.

Neste sentido, também em função de escolha metodológica arbitrária, o estudo delimitará a busca de evidências para sustentar suas afirmações para a atual legislatura (2007 a 2009), sem perder de vista a sanção do ECA como eventual referência e parâmetros para as ações do parlamento nos dias que correm.

A Função Legislativa

Não é sem motivos que, em geral, os juízos de valor sobre o papel dos parlamentos se orientem para a avaliação de sua capacidade de produzir normas e leis que respondam aos anseios da sociedade. Neste sentido, nada mais adequado que começar o balanço das contribuições do parlamento brasileiro para as políticas para crianças e adolescentes a partir da função legislativa do parlamento.

A Constituição de 1988 e a aprovação do ECA pelo Congresso Nacional conformaram os marcos referenciais para todo um conjunto de normas e leis

voltadas para a infância e adolescência que vêm sendo discutidas no parlamento brasileiro desde então.

Em que pese a completude do Estatuto e dos avanços que ele produziu para a percepção que o Estado e a sociedade brasileiras passaram a ter sobre os direitos das crianças e dos adolescentes, as mudanças e transformações por que passou o País têm demandado a produção de novos marcos legais que venham a aperfeiçoar o marco legal dos direitos da infância e adolescência, como também para responder a novas demandas e desafios que vêm surgindo.

No período compreendido nesta análise (2007/2009), uma série de medidas provisórias e projetos de lei analisados pelo parlamento brasileiro² no nível federal produziram, ou irão produzir, impactos significativos na consecução das metas para a infância brasileira.

Uma das iniciativas legislativas que mais imediatamente provocou e continuará a provocar impactos em termos do aprimoramento das políticas para a infância brasileira foi a extensão da obrigatoriedade do acesso à educação infantil e a subsequente transformação do FUNDEF em FUNDEB; com isto, não apenas se reconheceu a educação infantil e o acesso à educação na mais tenra idade como um direito, como também se dotou estados e municípios de recursos financeiros adicionais para dar-lhe materialidade. A matéria também possibilitou que os recursos do fundo fossem aplicados no Ensino Médio, estimulando, assim, a universalização deste nível de ensino e beneficiando diretamente a população com idade entre 15 e 17 anos.

No campo da proteção de crianças e adolescentes, conformada por aquele conjunto de políticas, programas e instituições voltadas, principalmente para crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, um outro conjunto de leis e normas discutidas nesta legislatura também pode ser destacado.

O primeiro deles é o projeto de lei que trata da organização de um sistema nacional voltado para a melhor gestão da aplicação das

² Tomando em conta os ritos prazos do processo legislativo serão consideradas tanto matérias discutidas na Câmara dos Deputados, como no Senado Federal independentemente de já terem ido à sanção presencial. A análise também não levará em conta se a iniciativa da matéria foi da Câmara, do Senado ou do Poder Executivo.

As contribuições do parlamento brasileiro nas políticas para as crianças e adolescentes

³ O Sistema Nacional de Atendimento Sócio-educativo (SINASE) é um projeto aprovado por resolução do CONANDA que prevê normas para padronizar os procedimentos jurídicos envolvendo crianças e adolescentes que vão desde a apuração do ato infracional até a aplicação de medidas sócio-educativas. Na Câmara dos Deputados uma comissão especial foi criada com a finalidade de discutir especificamente esta matéria tendo como Presidente o Deputado Givaldo Carimbão e como relatora a Deputada Rita Camata.

medidas sócioeducativas, o SINASE³. O sistema proposto, além de avançar significativamente em termos do modelo de gestão dos serviços oferecidos pelo Estado para este fim, independente do nível de governo, reafirma os princípios de reinserção, recuperação e re-socialização de crianças e adolescentes, em detrimento do viés de punição que têm prevalecido em muitas agências que oferecem este tipo de atendimento, sejam elas públicas ou privadas.

Também é possível destacar um pacote de medidas legais que nasceram na CPMI da Exploração Sexual de crianças e adolescentes (2003/2004)⁴ e da CPI da Pedofilia no Senado Federal, que tipificaram uma série de condutas como crime e também agravaram as penas impostas aos perpetradores de toda e qualquer forma de exploração e de violência sexual contra crianças e adolescentes.

Ainda na linha do aprimoramento dos mecanismos de proteção às crianças e adolescentes, pode-se destacar a sanção presidencial da nova Lei Nacional de Adoção, relatada na Câmara pelo Deputado João Matos que, entre outras coisas, procura dar maior agilidade aos processos de adoção e, com isto, reduzir a permanência de crianças nos abrigos de proteção, isto sem abrir mão da segurança das crianças adotadas e de suas famílias.

Ação legislativa, entretanto, não pode ser medida apenas pelos avanços obtidos em termos da progressão das matérias na Casa. É importante chamar a atenção para o fato de que muito esforço parlamentar tem sido envidado no sentido de evitar retrocessos nos direitos e garantias já conquistados pelas crianças e adolescentes. Apenas nesta legislatura contabiliza-se mais de uma dezena de propostas legislativas voltadas para a redução da maioria penal e para a redução da idade mínima para ingressar no mundo do trabalho.

Entre as várias ações de resistência ao retrocesso que podem ser destacadas, não se pode deixar de mencionar a atuação da Frente Parlamentar no Senado Federal, sob a coordenação da Senadora Patrícia Saboya, para resistir aos movimentos pela redução da maioria penal depois daquele lamentável desfecho do roubo do automóvel em que estava o menino João Hélio; a atuação do Deputado José Eduardo Cardoso na CCJ, para derrubar uma

⁴ A CPMI teve como presidente a Senadora Patrícia Saboya e como relatora a Deputada Maria do Rosário.

PEC que reduzia a idade para trabalhar para os 14 anos; ou ainda, a ação da Frente Parlamentar na Câmara, para evitar que a nova Lei Pelé tivesse igual efeito sobre a contratação de jovens atletas.

Um balanço mais geral das iniciativas do parlamento na sua função legislativa, tomando como referência um conjunto de projetos de lei considerados prioritários pelo CONANDA, mostra avanços desta legislatura na consolidação de políticas públicas para crianças e adolescentes. De um total de 65 matérias que tramitavam na casa que foram consideradas prioritárias⁵, observam-se movimentos e avanços em 65% delas, ou seja, de 42 dos projetos⁶.

⁵ Nos dias 6 e 7 de novembro de 2007 o CONANDA, a Frente Parlamentar, o Fórum DCA e o UNICEF promoveram um seminário técnico legislativo com a participação de várias organizações da sociedade para identificar uma pauta de projetos de lei que tramitavam no Congresso considerados prioritários. Ao final, foram priorizados 65 projetos.

A Função Fiscalização

Ainda que compreendendo um conjunto de atividades que se relacionam com atribuições dos parlamentos desde seus primórdios, a competência do legislativo para fiscalizar a aplicação dos tributos e a implementação das políticas públicas, bem como de seus efeitos, tem sido pouco considerada pela sociedade brasileira quando se buscam parâmetros para avaliar a ação do parlamento.

Dos vários instrumentos que o parlamento brasileiro dispõe para fiscalizar e investigar o Executivo, ou mesmo segmentos da sociedade civil, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) são as que acabam tendo maior visibilidade, seja por conta da cobertura que a imprensa dá a tais comissões, seja por conta do seu formato, com audiências públicas e a possibilidade de levar esses debates aos vários estados brasileiros.

Se na legislatura passada e CPMI⁷ da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, sob a coordenação da Deputada Maria do Rosário e da Senadora Patrícia Saboya trouxeram para a pauta do legislativo este fenômeno e seus impactos deletérios sobre a infância brasileira, no período atual, duas outras CPIs, tratando de temas correlatos e igualmente graves permitiram que o parlamento sustentasse o debate em torno de reiteradas violações de direitos de crianças e adolescentes. A CPI da Pedofilia, no Senado Federal e a CPI das Crianças Desaparecidas, na Câmara dos Deputados.

⁶ É importante salientar que nem todas as matérias consideradas prioritárias o objetivo era fazê-las avançar. No caso do PL 3444/04, que reduz a maioria penal, o desafio para a Frente era fazer com que ele não tivesse qualquer movimentação o que, até a presente data, foi conseguido.

⁷ As comissões parlamentares de inquérito são CPMI, mistas, quando contam com a participação de deputados e senadores.

As contribuições do parlamento brasileiro nas políticas para as crianças e adolescentes

⁸ Referência ao caso da empresária Silvia Calabresi de Lima, que foi presa em flagrante acusada de torturar e manter em cárcere privado uma menina de 12 anos que estaria trabalhando em sua casa.

Somam-se a tais ações os esforços de fiscalização e vigilância permanentemente desenvolvidos pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias por meio da realização de audiências públicas, acompanhamento de denúncias e ações de fiscalização nas várias Unidades da Federação onde tais eventos ocorreram, como nos casos de Goiânia⁸ e Abaetetuba⁹.

⁹ Referência ao caso da jovem de 15 anos que foi presa em uma delegacia com 20 homens na cidade de Abaetetuba no Estado do Pará.

Por intermédio da Comissão de Fiscalização, o parlamento brasileiro também dispõe de mecanismos para fiscalizar a execução do orçamento da União e, com isto, procurar garantir a efetiva aplicação dos recursos públicos que deveriam ser investidos no desenvolvimento de nossas crianças e adolescentes; entretanto, isto é uma seara em que poucos avanços foram obtidos, principalmente porque o foco das ações do legislativo está na execução das grandes obras de infra-estrutura que consomem significativa parcela do OGU.

A Função Orçamento

¹⁰ Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e Projeto de Lei do Orçamento Anual.

A competência para fiscalizar a execução do orçamento nasce de uma outra função do parcelamento, que é a da discussão e aprovação da proposta orçamentária que o executivo anualmente submete ao legislativo (PLDO e PLOA¹⁰) e do Plano Plurianual que deve ser submetido ao crivo do parlamento, pelo executivo, a cada quatro anos.

No processo de discussão do PLOA, é facultado ao parlamento e aos parlamentares, individualmente, apresentar emendas à proposta do executivo, revendo prioridades, remanejando recursos entre projetos e programas e, em alguns casos, incorporando ações que não estavam originalmente previstas no projeto.

As emendas ao orçamento podem ser propostas individualmente por deputados e senadores (emenda individual), podem ser propostas pelo conjunto de parlamentares de um mesmo Estado ou do Distrito Federal (emendas de bancada) ou podem ser propostas pelos membros de uma Comissão Permanente da Câmara ou do Senado (emendas de comissão). Enquanto nas duas primeiras

modalidades de emenda se observa uma prevalência de demandas locais ou regionais, são nas emendas de comissão que prioridades de viés temático ou setorial costumam aparecer.

Também neste processo de discussão do orçamento e apresentação de emendas, o parlamento tem condições objetivas de contribuir para a efetiva implementação de políticas para a infância brasileira, tendo a Frente Parlamentar envidado esforços ao longo desses anos no sentido de garantir emendas que aumentassem o volume de recursos para a infância no Brasil.

Nos debates realizados ao longo desta legislatura, a Frente Parlamentar investiu em garantir emendas para programas para a infância com resultados significativos, como as emendas dos senadores Cristovam Buarque (para o apoio à educação básica) e Patrícia Saboya (combate ao trabalho infantil), ou ainda, a mobilização para que os parlamentares direcionassem parcela de suas emendas individuais para o enfrentamento da exploração sexual de crianças e adolescentes para o orçamento de 2009. Para o orçamento de 2010, cabe destacar as emendas de comissão, das Comissões de Educação e de Direitos Humanos que pretendem alocar adicionais de R\$ 300 milhões para o PROINFÂNCIA¹¹ e outros R\$ 80 milhões para o combate à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes.

É claro que, em geral, essas emendas são acatadas de modo parcial, não possibilitando que a totalidade dos recursos pleiteados sejam incorporados aos orçamentos dos órgãos governamentais encarregados de implementar a política ou o programa apoiado. De qualquer modo, sua aprovação pela comissão permanente é claro indicativo do compromisso dos membros da comissão com aquela pauta.

¹¹ Programa do Governo Federal que por meio do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação financia a construção e equipamento de unidades de educação infantil nos municípios brasileiros, a emenda foi patrocinada pela Deputada Maria do Rosário que preside a comissão em 2009.

A Função Relacional

Por fim, mas nem por isso menos importante, os últimos anos têm assistido ao crescimento das demandas sobre o parlamento para que este

As contribuições do parlamento brasileiro nas políticas para as crianças e adolescentes

desempenhe papel de interlocutor e de articulador de diálogos e consensos entre vários setores do Estado, da sociedade e entre agentes estatais e organizações sociais. Este papel de ajudar a construir relacionamentos entre diferentes grupos de interesse e de fazer com que tais relacionamentos tenham boa fluência é o que estamos chamando de função relacional do parlamento brasileiro.

Ainda que diversas sejam as ferramentas de que o parlamento dispõe para cumprir com esta função relacional, talvez aquela que mais tenha se destacado nos últimos anos sejam as frentes parlamentares; não é a toa que, atualmente, existam frentes parlamentares de todos os tipos, tamanhos e interesses no Congresso Nacional.

As frentes parlamentares são grupos de deputados e/ou senadores, que, independentemente de sua filiação partidária, se organizam em função de um determinado setor ou tema de interesse. Ainda que não tenham personalidade jurídica, nem sejam órgão formal do legislativo, as frentes são organizações com atividade reconhecida no âmbito do Congresso e capazes de atuar decisivamente nos debates que ocorrem na Casa.

A Frente Parlamentar Mista pelos Direitos da Infância e da Adolescência é, juntamente com a Frente Parlamentar Ambientalista e a Frente Parlamentar da Agricultura, das mais antigas e das mais tradicionais no Congresso Nacional.

Tendo seu nascimento associado à necessidade das organizações da sociedade que militavam em prol dos direitos de crianças e adolescentes de buscar canais de diálogo com parlamentares durante a Constituinte (1987/1988) e, logo na sequência, quando a discussão do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 esta necessidade se tornou ainda mais premente, esta frente tem se consolidado no Congresso Nacional como importante canal de discussão, formulação e negociação das propostas que afetem este público. De tal modo que nos seus vinte anos de existência, ela veio se credenciando como um canal de comunicação da sociedade com o legislativo e, ao mesmo tempo, se converteu em interlocutor privilegiado com o Executivo, com os

legislativos estaduais¹², com organizações empresariais, com organismos internacionais e com parlamentos de outros países.

No que tange à participação da Frente Parlamentar em foros internacionais durante a presente legislatura, cabe destacar a sua participação ativa na organização do III Congresso Mundial de Combate à Exploração de crianças e adolescentes¹³, bem como a participação de seus membros em colóquios internacionais em países como Albânia e Angola (Paulo Henrique Lustosa) e Costa Rica (Rita Camata).

Na atual legislatura, a Frente Parlamentar conta com um total de 224 deputados federais, que representam 43,7% do plenário da Câmara e conta com forte representação no Senado Federal¹⁴, os quais, de modo coletivo ou individual, têm atuado como agentes em defesa das causas das crianças brasileiras dentro e fora do parlamento.

No que tange à representação partidária, a frente possui membros de praticamente todos os partidos com representação na câmara baixa e no Senado¹⁵, com forte correlação entre o tamanho das bancadas dos partidos e sua participação na frente, assim, entre os partidos com maior número de membros na frente parlamenta na Câmara, destacam-se, precisamente aqueles que possuem maior número de deputados na Casa, a saber: PMDB, com 46 membros; PT, com 38; PSDB, com 23; e o Democratas, com 15. Esta pluralidade na representação partidária tem permitido que os mais diferentes partidos, independentemente do seu viés político ou ideológico, se reúnam em torno da mesa de discussão das políticas para a infância, tendo, quase sempre, um mesmo conjunto de metas e prioridades.

Igualmente importante é o fato de a frente recrutar seus membros dos mais diversos setores da Casa, de tal modo que existem membros da frente parlamentar nas várias comissões permanentes. A consequência mais imediata de tal característica é que sempre é possível introduzir questões relacionadas com os direitos de crianças e adolescentes qualquer que seja a natureza da matéria em discussão, não limitando sua atuação, por exemplo, à Comissão de Direitos Humanos e Minorias ou à Comissão de Seguridade.

¹² Para incrementar esta interlocução com os legislativos estaduais, ainda na legislatura passada se estimulou a criação de uma rede de frentes estaduais.

¹³ Com a participação ativa de vários deputados e senadores da frente, entre eles: Eduardo Barbosa, Maria do Rosário, Patrícia Saboya, Paulo Henrique Lustosa e Rita Camata.

¹⁴ São 29 senadores de um total de 81 (35,8%).

¹⁵ Partidos com membros na frente parlamentar na Câmara: PMDB, PT, PSDB, DEM, PDT, PR, PCdoB, PP, PPS, PTB, PMN, PSB, PV, PRTB, PHS, PSC, PSOL e PRB; e, no Senado: PT, PSDB, DEM, PDT, PTB, PMDB, PSOL e PSB.

As contribuições do parlamento brasileiro nas políticas para as crianças e adolescentes

Os resultados da sua ação estão espelhados nos vários exemplos apresentados ao longo deste artigo que, com intervenção direta de parlamentares membros da Frente, têm contribuído significativamente para o aprimoramento das políticas para a infância no Brasil.

Referências

BARRETO, A. R. O que nos dizem os números. In: VIVARTA, V. (Coord.). **Cidadania antes dos sete anos: a educação infantil e os meios de comunicação**. São Paulo: Cortez, 2003.

BASÍLIO, Luiz Cavaliere. **Infância, educação e direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. [S.l.: s.n.], 1988.

BRASIL. Lei 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm >. Acesso em: 24 out. 2010.

_____. **Código de menores**. Lei n. 6.697. São Paulo: Editora Jalovi, 1980.

_____. Lei nº3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 de set. 1960. Seção 1.

_____. **Guia de Políticas Públicas da Juventude**. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2006.

CONANDA. **Diretrizes nacionais para a política de atenção integral à infância e à adolescência**. Brasília: Conanda, 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula; PRANKE, Charles (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente - Uma década de direitos - avaliando resultados e projetando o futuro**. Campo Grande: Editora da UFMS, 2001.

RIZZINI, Irene. **A criança e a lei no Brasil**. Revisitando a história (1822-2000). Rio de Janeiro: Unicef, Cespi/USU, 2000.

UNICEF. **Relatório da situação da infância e adolescência brasileiras**. Brasília: Unicef, 2004.

Estatuto da Criança e do Adolescente: 20 anos de reconhecimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes brasileiros

Maria Luiza Moura Oliveira

Celebrar os 20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, aprovada em 13 de julho de 1990, significa reconhecer um valioso e histórico marco ético-jurídico, que materializou uma das importantes conquistas legislativas ocorridas no processo de democratização da sociedade brasileira. Processo marcado por intenso movimento político em defesa da democracia, da liberdade, da justiça e de dignidade, princípios que possibilitam incorporar na forma da lei, a proteção os temas fundamentais da população infanto-juvenil. Esta plataforma trouxe avanços significativos e instaurou uma pauta de reivindicações políticas que culminou com a implantação de políticas sociais referenciadas nos direitos humanos e direcionadas para crianças e adolescentes no Brasil.

Tendo como ponto de partida a ênfase nos direitos sociais, o Estatuto é um divisor de águas, cujo marco jurídico e social resulta no reconhecimento da criança e do adolescente, em sua condição de ser humano e cidadão, possuidores, portanto, de direitos e deveres singulares. Incorporam ao ECA, elementos previstos em inúmeros instrumentos internacionais e na legislação brasileira, a qual enfatiza a condição de crianças e adolescentes como titulares de direitos, portanto, sujeitos sociais concretos.

Esta nova legislação teve sua elaboração e aprovação desenvolvida num período de transição, quando o país encontrava-se numa conjuntura política marcada por violências em face da cultura autoritária, herança dos regimes autoritários, que exigiram importantes lutas e buscas por democracia e justiça social. Nesta dimensão, a temática da infância e adolescência não pode ser tratada de forma descontextualizada desta realidade política, pois

certamente, a produção dos Códigos de Menores de 1927 e 1979, expressou no âmbito normativo, o lugar reservado à população infanto-juvenil na sociedade brasileira.

Para melhor compreender o percurso histórico, na vida de meninos e meninas no país, vale a pena fazer uma visita às leis que regeram por mais de 50 anos a vida da população infanto-juvenil no Brasil, e que antecederam o Estatuto. Com isso, cabe retomar brevemente algumas etapas que marcaram as mudanças ocorridas entre os dois Códigos de Menores (1927 e 1979) e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Do Código de Menores de 1927 e 1979 ao Estatuto da Criança e do Adolescente: etapas de rupturas históricas na vida de crianças e adolescentes

Para melhor avaliar e compreender a situação da infância brasileira se faz necessário uma breve espiada pela história das normativas voltadas para a população infanto-juvenil, para nos localizarmos neste percurso histórico.

Para se inserir no campo da infância e adolescência, os juristas apoiaram-se na via médico-filantrópica de intervenção junto aos pobres. Para isso, valeu-se de justificativas reforçadoras de um panorama assustador de aumento da criminalidade, apontando a criança como presa fácil do ambiente contagiante do crime. Também insiste-se na ideia da família como origem dos problemas, delegando a ela a responsabilidade pelo abandono ou exploração dos filhos. Com esses argumentos, direcionaram propostas para a solução da “prevenção social”, demarcando os pilares da ação jurídico-social dirigida à infância. A aliança entre a justiça e a assistência resultou na elaboração de uma legislação específica que possibilitava a livre tutela do Estado sobre a criança e o controle da ação social pública ou privada, contemplando, nessa parceria, o caráter filantrópico e jurídico de assistência e proteção da infância e da sociedade.

Sendo assim, o elo estabelecido entre justiça e assistência impôs uma estratégia de auto-sustentação na complementaridade de ações sobre o pobre,

¹ Menor, marginalizado, delinqüente, infrator, carente, e outras derivações atribuídas à criança e adolescente de camadas populares serão utilizadas ao longo deste texto, em função da temática apresentada e suas derivações ao longo da história.

promovendo, dentro da lógica filantrópica, o saneamento moral, conforme destaca Rizzini (1997). Daí a necessidade de enquadrar os indivíduos, desde a mais tenra idade, nos moldes da disciplina e do trabalho, condição politicamente viável pela função regulatória da lei.

Ou seja, a ideia da criança e adolescente como “desvalida” e “menor¹” alimentou as justificativas da condição irregular, enquadrando-as nas concepções mais autoritárias ampliando o campo para busca de soluções de cunho punitivo-correcional.

O Código de Menores de 1927 e 1979

Em 1926, instituiu-se o Código de Menores, aprovado em 1927, consolidando as Leis da Assistência e Proteção aos Menores. O código foi construído para além dos limites do jurídico, pois representou a síntese dos trabalhos produzidos até aquele momento com os higienistas, educadores e juristas, sendo a área jurídica aquela que se sobressaiu como a grande liderança do trabalho.

Apesar de o Código de Menores de 1927 ter sido extremamente minucioso, contendo 231 artigos, por conseguinte, o texto mais extenso e diferenciado dos demais projetos e decretos apresentados foi praticamente o mesmo que vinha se desenhando ao longo da história.

Interessante ressaltar que a idealização do modelo de proteção e assistência ao “menor”, no Brasil, fundamentava-se no debate internacional do final do século XIX, cujo foco era voltado para as estratégias de contenção da criminalidade infantil, sendo a América do Sul uma espécie de laboratório das ideias oriundas da Europa e América do Norte.

Novamente, recaíram sobre a infância pobre os grandes interesses jurídicos. Consequentemente, essas famílias, segundo os parâmetros de moralidade adotados na época, pelos quais elas não reuniam condições ou habilitações adequadas para educar seus filhos, tornaram-se, aos olhos da lei, passíveis de intervenção jurídica.

O Código de 1927 nasceu em meio a uma conjuntura revestida de avanços na recuperação de “menores”, como defendia a América do Norte, que falava em vários casos de menores reabilitados. Na realidade, por trás da finalidade da “recuperação”, cumpriam-se alguns velhos objetivos:

[...] transformar em cidadãos úteis indivíduos que tendiam a se constituir como pesos para a sociedade. No discurso de proteção à infância estava embutida a proposta de defesa da sociedade – defesa contra a proliferação de vagabundos e criminosos, contra a instauração da indisciplina e da desordem, que não correspondiam ao avanço das relações capitalistas em curso (RIZZINI, 2000, p. 41).

Observa-se que, nesse período, a infância pobre, caracterizada como “abandonada” e “delinquente”, passou a ser duramente criminalizada. O Código de Menores de 1927 ficou conhecido também pelo nome de Código Mello Matos², em homenagem ao seu autor e primeiro juiz de menores da América Latina.

² Seu juizado funcionou na cidade do Rio de Janeiro e foi ele o que teve o mais longo período de permanência à frente desse órgão, exercendo o cargo de 1924 até 1934, ano de seu falecimento.

Refletia a própria ambiguidade da sociedade em relação à infância, pois se apresentava como uma lei protecionista. Todavia, teve o Código Penal como referência para formular muitos dispositivos. Com o passar do tempo, essa lei foi adaptada, reformulada e complementada por outras leis.

Os anos 1920 encerraram-se com a implantação de uma legislação especial e intervencionista, de caráter essencialmente jurídico-penal, em relação às crianças e aos adolescentes filhos de famílias pobres.

Em 10 de outubro de 1979, instituiu-se outro Código de Menores, baseado na teoria da situação irregular. Tal instrumento significava que a criança e o adolescente interessavam ao mundo do Direito quando em situação reveladora de patologia social, sendo considerada em situações de abandono, vitimização, carência, e de infração penal. O Congresso Nacional aprovou, em 1979, a lei nº 6.679/79, que, na realidade, confirmava a velha Lei Mello Mattos, adaptando-a aos tempos atuais e mantendo praticamente ausente do seu corpo os direitos das crianças. No entanto, regulamentou as chamadas situações irregulares.

Estatuto da Criança e do Adolescente

Na versão do Código do Menor de 1979, os artifícios da lei, respaldados na hipótese da “situação irregular”, transformaram a pobreza em irregularidade jurídica, dando amplos poderes ao juiz e tornando as crianças e adolescentes pobres passíveis de serem enviados a qualquer momento a instituições de recolhimento.

Isso significou, na prática, que o Estado, representado na figura do Juiz de Menores, podia destituir determinados pais do pátrio poder por meio da decretação da situação irregular do “menor”, configurada em situações como: abandono, carência, infração, conduta antissocial, deficiência, doença, ociosidade e trânsito pelas ruas.

O Código de Menores de 1979 foi vulgarmente conhecido como um Código Penal para menores, pois se propunha somente a reprimir crianças e adolescentes em situações patológicas e, apenas nessas situações, o Poder Judiciário poderia ser acionado.

O acesso à Justiça era limitado aos “menores” nas situações previamente taxadas no art. 2º do Código de Menores, e os demais eram excluídos da proteção jurídica. A lei não assegurava especificamente às crianças e aos adolescentes direitos fundamentais, mas à família, à qual cabia a obrigação de tutela. Segundo essa concepção, a responsabilidade sobre o menor era exclusiva da família, abstendo-se o Estado e a sociedade de qualquer dever.

Na condição declarada de “situação irregular”, as crianças e adolescentes eram consideradas incapazes de assumir responsabilidades por suas ações. Com isso, constituíam-se legalmente objetos passivos da intervenção “protecionista” ou repressiva do Estado. Outro aspecto relevante foi a criação da distinção entre “crianças” que tinham cobertas suas necessidades básicas, e “menores”, que eram membros de uma população infantil com suas necessidades básicas negadas e insatisfeitas, consideradas por isso em “situação irregular”.

Na doutrina da “situação irregular”, as crianças e os adolescentes, ao serem designados “menores”, tinham alterada sua condição de seres regulares. Como se lhes retirassem a capacidade de reconhecimento enquanto sujeitos de

direitos e deveres, negando, por fim, o exercício da autonomia diante de seus pais e do próprio Estado.

Para Sêda (2003), a *situação irregular* fortalecia o sistema de minoridade instalado no país, oficializando o processo de exclusão social e ético de crianças e adolescentes, aprisionando-os numa categoria.

Os Códigos de Menores de 1927 e 1979 reuniram um conjunto de leis que significou a regulação social e legal da vida de crianças e adolescentes pobres no Brasil, iniciando um longo período de minoridade absoluta, mantendo-as reféns da doutrina da situação irregular.

Ao final da década de 1970, ao se celebrarem as duas décadas da Declaração Internacional dos Direitos da Criança, criou-se também, em 1979, o Ano Internacional da Criança. Com isso, em várias partes do país e do mundo, foram realizadas campanhas, seminários, conferências e inúmeros debates que iluminaram questões problemáticas do universo infanto-juvenil.

No Brasil, inaugurou-se na passagem para os anos 1980 um novo momento político-social demarcado pela abertura política, que trouxe consequências significativas para a legislação referente à infância e adolescência. Os ares democráticos que marcaram a década de 1980 rejeitaram e questionaram, duramente, práticas repressivas impostas por lei e colocaram em pauta o que necessitava ser a mais urgente e importante reformulação da história da legislação para a infância.

Estatuto da Criança e do Adolescente – o novo paradigma em ação

Os novos rumos da política de atendimento na área da infância e adolescência no Brasil tomaram força na segunda metade da década de 1980. O marco decisivo foi levado adiante por atores, verdadeiros protagonistas, que prosseguiram com as ideias de defender, nos artigos 227 e 228 da Carta Magna, os princípios norteadores para o desenvolvimento e construção de uma lei voltada especificamente para essa política.

Estatuto da Criança e do Adolescente

A questão da criança e do adolescente mobilizou entidades da sociedade civil, entidades não-governamentais e milhares de crianças, com o objetivo de incluir no texto constitucional uma Declaração de Direitos da Criança. Pela primeira vez na história das constituições brasileiras, o problema da criança foi tratado como uma questão pública e abordado de forma profunda.

O conceito de criança no texto constitucional é amplo. Ao assegurar proteção integral à criança e ao adolescente, determina que todos sejam sujeitos de direito, independente de sua condição social. Logo, estarão sujeitos à proteção as crianças e adolescentes de todas as classes e condições sociais, seja em condições regulares de criação e educação, seja o adolescente delinquente ou a criança privada do convívio da família, abandonados ou não. Enfim, a Constituição estabeleceu a proteção integral das pessoas em desenvolvimento.

A teoria da *proteção integral* parte da compreensão de que as normas que regem a vida de crianças e de adolescentes devem concebê-los como cidadãos plenos, porém sujeitos à proteção prioritária, por serem pessoas em desenvolvimento físico, psicológico e moral.

Após a reforma constitucional de 1988, a sociedade civil permaneceu fiel à bandeira da *"prioridade absoluta"*, manteve seus esforços junto ao Congresso Nacional, visando obter a rápida regulamentação dos dispositivos constitucionais, por meio de uma lei específica, que revogasse e substituísse o Código de Menores que ainda se encontrava em vigor.

A redação final do art. 227 da Constituição Federal do Brasil contempla que: "É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à alimentação, 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 a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão".

Na realidade, o artigo 227 da Constituição Federal de 1988 introduziu no direito brasileiro um conteúdo e um enfoque próprios da Doutrina da Proteção Integral da Organização das Nações Unidas, trazendo para nossa sociedade os avanços obtidos na ordem internacional em favor da infância e da juventude.

Segundo Cavalcanti (2005), o próprio movimento na área da infância e adolescência exigiu o fim do Código de Menores e da Política Nacional do Bem-estar do Menor:

Era necessário elaborar uma nova lei para este segmento social. Já na etapa da Constituinte, quando os deputados preparavam a futura Constituição de 88, duas emendas de iniciativa popular, perfazendo mais de duzentas mil assinaturas de eleitores, foram apresentadas à Assembleia Nacional Constituinte: 'Criança e Constituinte' e 'Criança - Prioridade Nacional'. Estas emendas do movimento infanto-juvenil foram agrupadas, sendo consolidadas na Constituição Federal de 1988, através do seu Artigo 227 (CAVALCANTI, 2005, p. 10).

Essa mobilização resultou na aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990, que, em seu artigo 1º, já anunciava: esta lei dispõe sobre a *proteção integral* à criança e ao adolescente. Esse movimento foi responsável também pela concepção do desenho do "*Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente*". Demarcou princípios básicos que orientaram o atendimento para a municipalização, a participação direta da sociedade e a criação dos conselhos de direitos de composição paritária, envolvendo o Estado e a sociedade civil.

Nesse Sistema, também ficaram as diretrizes para a elaboração de uma política de atendimento, a definição de medidas de proteção e medidas sócio-educativas, a delimitação dos papéis do Poder Judiciário, Ministério Público e advogados, a tipificação de ilícitos penais e administrativos, e a regulamentação de procedimentos diversos afetos à Justiça da Infância e Juventude.

A complexidade das relações que envolvem a violação de direitos de crianças e adolescentes exige que o "*Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente*" funcione em sintonia com o conjunto da sociedade no estabelecimento de interlocuções flexíveis e criativas. Sendo assim, ele não é algo isolado da realidade, mas se encontra profundamente inserido em um macro contexto.

Estatuto da Criança e do Adolescente

Para melhor compreender o “*Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente*”, Barbosa (2002) complementa que sistema é um conjunto inter-relacionado de regras e princípios, que resultam numa doutrina. A doutrina, por sua vez, direciona-se para questões mais especiais, que visam a fundamentar a realização de finalidades específicas. No que se refere à questão da criança e do adolescente, a doutrina é a da *proteção integral*, cujo princípio é o *interesse da criança e do adolescente* e a regra, a *garantia de direitos*.

Nessa direção, Oliveira (2004) acrescenta que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é uma Lei que traduz a determinação política que pauta os princípios da doutrina de *proteção integral*, contrapondo-se ao antigo modelo dos Códigos de Menores de 1927 e 1979, que se dirigiam “à infância em situação irregular”. Ou seja, o Estado só reconhecia como seu dever e responsabilidade o cuidado com o “menor” quando esse necessitava de amparo ou tutela nas situações caracterizadas por ato infracional ou omissão por parte da família.

Assim, o ECA anuncia a concepção de “*criança e adolescente como sujeito de direitos*”, reafirmando a garantia ampla dos seus direitos pessoais e sociais assumida por toda a sociedade, como estabelecido em seu artigo 3º:

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata essa Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (BRASIL, 1990, p.1).

Nesse sentido, ao conceber a criança e o adolescente enquanto ser em condição peculiar de desenvolvimento, o ECA demarca concretamente uma ruptura com a categoria “menor”, que testemunha a relação social estabelecida com crianças e adolescentes das camadas populares mediadas pela “anormalidade”, e, em síntese, simboliza a exclusão e a afirmação da desigualdade. Sendo assim, o ECA estabeleceu um novo paradigma jurídico para a infância e adolescência brasileiras.

A Constituição Federal definiu os direitos fundamentais e o Estatuto da Criança e do Adolescente detalhou e especificou esses direitos, definiu os parâmetros da *prioridade absoluta*, criou e regulamentou novos mecanismos políticos, jurídicos e sociais necessários para assegurar sua efetivação. Reconhecer a criança e o adolescente como *absoluta prioridade* significa compreendê-la e assumi-la com primazia, reconhecendo que, em qualquer etapa de seu desenvolvimento, a referência é a de que são seres humanos.

Esse novo lugar provocou o deslocamento do foco da criança e adolescente como “risco”, enfatizando as possibilidades e potenciais inerentes a cada um deles enquanto sujeitos de sua própria história e portadores de futuro.

Dessa forma, a sociedade civil organizada desempenhou um papel fundamental no estabelecimento do ECA³ enquanto novo marco legal, construído em consonância com a orientação mundial referente à proteção das crianças e dos adolescentes e à garantia de seus direitos.

Conclui-se, portanto, que houve três doutrinas que inspiraram o Estado e a sociedade em sua relação e forma de tratar a criança e o adolescente: a Doutrina do Direito Penal do Menor; a Doutrina da Situação Irregular e a Doutrina da Proteção Integral. Cada uma delas trouxe uma forma própria de concepção de criança e adolescente, demarcando o processo social percorrido ao longo da história. Nesse percurso, um dos aspectos fundamentais foi a passagem da população infanto-juvenil da condição de objeto e “menor” (objeto e vítima) para a condição de criança/adolescente (sujeito de direitos).

Nesse processo, o ECA acrescentou novos conteúdos ao conjunto de direitos da criança e do adolescente, contemplando pontos como: políticas sociais básicas; políticas de assistência; proteção especial e garantia e defesa de direitos. Isso a fez uma lei inovadora no campo dos direitos coletivos, sociais, econômicos e culturais, visando a superação do assistencialismo e clientelismo.

Constituiu-se em um dos instrumentos que contribuíram para o desenfoco da criança-problema, possibilitando a ampliação da concepção

³ Documentos que fundamentaram o Estatuto da Criança e do Adolescente: Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959), Convenção 138 da Organização Internacional do Trabalho Sobre a Idade Mínima para Admissão no Emprego (1976), Convenção Internacional Sobre os Direitos das Crianças (1989), Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e Juventude; Regras de Blijing, Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade.

Estatuto da Criança e do Adolescente

que alcançou todas as crianças e adolescentes enquanto oportunidade e não risco.

Nesse sentido, o ECA é de fato o novo paradigma que inaugurou uma agenda positiva e propositiva para uma sociedade marcada historicamente e culturalmente pela desigualdade socioeconômica e pelo autoritarismo.

Segundo Mendez (2006), o ECA constitui-se enquanto marco legal importante para a região latinoamericana, pois foi a primeira inovação jurídico-social substancial para os países latinos.

Desta direção, acrescentam as autoras Oliveira e Oliveira (2008), que o ECA tenha inspirado, no mínimo, 15 legislações latinoamericanas, coincidindo também com o período de enfrentamento dos governos autoritários na região. Desta forma, considera-se que este novo marco legal pode ser entendido não somente como condição necessária para a melhora da situação de crianças e adolescentes, mas também para a qualidade da vida democrática.

Crianças e adolescentes como sujeitos sociais concretos

A criança e o adolescente são seres concretos e sujeitos de seu processo de vida, construtores de sua história. Alcançar essa condição é o mesmo que reconhecer que a vida das pessoas, independente da faixa etária, é o desenrolar de um rico processo histórico. Sendo assim, crianças e adolescentes, ao se expressarem diante da sociedade, denunciam o mundo e relevam a história dos homens. Falar desse tema merece atenção especial, porque exige repor no palco aspectos históricos, culturais e sociais misturados ao passado e ao presente do percurso inscrito na vida de milhares de crianças e adolescentes. Nessa perspectiva, Santos (2001, p.77) acrescenta:

A concepção criança-sujeito de sua história e do processo pedagógico torna-se um conceito importante para se contrapor à concepção criança-objeto, que justificava a supremacia do paradigma dos adultos tanto no desenho de políticas e programas, quanto na prática educativa e assistencial em serviços destinados às crianças pobres.

De fato um dos grandes feitos na questão da criança e do adolescente foi este segmento etário conquistar no Brasil o *status* constitucional que a elevou a condição de ser tratada como prioridade nacional e de ter sua proteção como dever da família, da sociedade e do Estado.

Na realidade, desde sua aprovação há 20 anos, o ECA desencadeou uma permanente mobilização, em torno de um projeto político de sociedade, que codificou em lei nacional, enquanto marco referencial para assegurar a proteção deste imenso grupo etário de meninas e meninos brasileiros. Com sua implementação, busca-se neste percurso defender, com absoluta primazia, todas as crianças e adolescentes de abusos e de violações de direitos humanos de modo geral.

Assumir a criança e o adolescente como pessoas que existem no tempo e no espaço, é aceitar sua posição de ser humano e concebê-la dotada de sentimentos, desejos, sonhos e motivações. A condição de sujeito lhe dá poder de existência e se traduz na capacidade da sociedade de agir com liberdade, respeitar, os direitos alheios e cumprir os deveres inerentes à vida em grupos sociais. Nesta direção, o ECA avançou quando protagonizou a criança e o adolescente como atores sociais e seres capazes de viver em companhia dos demais, pois integram o tecido social como sujeitos no papel de construtores da sociedade e de sua própria história. Pode-se dizer que tal mandato define que a população infanto-juvenil, em virtude dos seus ciclos de desenvolvimento, possui direitos e deveres próprios, inclusive contemplados em diversos instrumentos internacionais e na legislação brasileira. Nesta perspectiva, a aprovação do ECA inseriu o Brasil no contexto mundial dos países que se orientam pela promoção, proteção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, com capacidade de influir na agenda política e, automaticamente, na prática social.

Conforme salientam as autoras Oliveira e Oliveira (2008), o Estatuto da Criança e do Adolescente inaugurou um novo paradigma ético-político e jurídico na sociedade brasileira ao colocar os direitos da população infanto-juvenil inscritos na agenda contemporânea dos Direitos Humanos. Esta construção

Estatuto da Criança e do Adolescente

revolucionária foi resultado de um longo processo de mobilização social, que promoveu transformações profundas, principalmente, na concepção da criança e do adolescente como seres humanos em desenvolvimento, reafirmando sua condição peculiar e merecedora de proteção integral.

Para Gohn (2003), os estudos e pesquisas baseados em análises da conjuntura político-econômica desigual contribuíram de forma positiva na compreensão da temática infanto-juvenil brasileira, pois possibilitou maior conhecimento da realidade, influenciando no surgimento de propostas novas.

Outro aspecto importante foi a participação da sociedade civil na questão do “menor abandonado”:

Da parte da sociedade civil, nos anos 60, 70 e 80 vários programas foram gestados, baseados em premissas dos “projetos alternativos comunitários”. Eles apresentavam concepções diferentes do projeto caritativo-filantropico, assim como dos projetos higienistas estatais. As ideias-chave destas novas ações eram: as crianças devem ser sujeitos do processo pedagógico e devem ser trabalhadas no contexto em que estão inseridas. Estas ideias provocaram mudanças nas bases filosóficas do projeto de assistência e atendimento às crianças (GOHN, 2003, p. 21).

Na realidade, compreender a infância e a adolescência como um estágio especial do desenvolvimento humano era, naquela conjuntura, algo inovador e desafiador, principalmente em se tratando de crianças e adolescentes de camadas populares. Muitos são os avanços, no entanto, ainda é possível observar resquícios de concepções de concepções “menorista” que se baseiam em princípios contrários à doutrina da proteção integral.

As conquistas e os desafios da construção histórica dos direitos humanos no universo infanto-juvenil.

Neste misto de conquistas e desafios, cabe lembrar que refletir sobre as duas décadas de vigência do ECA no território brasileiro, remonta que a política de atendimento às crianças e aos adolescentes até o final

da década de 1980 e início da década de 1990 era tornar visíveis aspectos intocáveis, negados e/ou negligenciados nas discussões sobre a infância e a adolescência brasileira. Discutir esse tema, então, supõe situar a criança e o adolescente em um mundo real, em que os mesmos comparecem como sujeitos concretos e, portanto, históricos e sociais. A realidade de desproteção e os relatos de violências contra crianças e adolescentes registrados por organizações criadas para a promoção dos direitos desse segmento da população passaram a evidenciar, tornando públicos os espantosos testemunhos. (Oliveira, 2003)

Com isso, pode-se afirmar que o Estatuto da Criança e do Adolescente é uma lei que reafirma a determinação política, com força de lei, expressando os princípios da proteção integral e afirmando a concepção de “criança e adolescente como sujeito de direito”. No percurso destas duas décadas, a sociedade brasileira pode se valer do reconhecimento da criança e do adolescente como sujeito concreto, inserido em um contexto histórico/social/político, determinado por suas condições reais, assegurando a reivindicação da garantia de direitos pessoais e sociais.

Considerações que se apoiando no artigo 5º do ECA, assegura que “Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais”.

Na realidade, ao conceber crianças e adolescentes como “pessoas em fase de desenvolvimento”, rompeu-se com a rotulação/etiquetagem de “menor”, “infrator”, “carente”, “abandonado”, etc., todos classificados como em “situação irregular”, portanto, de risco. A ruptura traduz-se na concepção da criança-sujeito de sua história e do processo pedagógico, o que torna este conceito revolucionário, capaz de se contrapor à concepção da criança-objeto. Constituindo-se assim essa condição do reconhecimento da criança enquanto um ator social, uma das mudanças mais significativas ocorridas na sociedade brasileira.

Algumas considerações finais

A existência do ECA promoveu uma revelação das grandes temáticas das violações dos direitos contra crianças e adolescentes em seus mais variados espaços de convivência. Com isso houve um redirecionamento especial na atenção aos grupos familiares, em função de a maioria das situações de violência denunciada configurar-se nos limites da intimidade do mundo relacional dos grupos familiares, especialmente quando se trata de crianças e adolescentes. A necessidade de incluir a família no atendimento com parceira na busca de soluções para as questões advindas dessa temática a tirou da condição de usuária ocasional dos serviços de atenção destinados às crianças e aos adolescentes.

A defesa, a garantia e a promoção dos direitos das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária envolvem o esforço de toda a sociedade e o compromisso com uma mudança cultural que atinge as relações familiares, as relações comunitárias e as relações do Estado com a sociedade. O respeito à diversidade cultural não é contraditório a essa mudança, que atravessa os diversos grupos sócio-culturais na defesa dos seus direitos. Pelo contrário, exige que se amplie a concepção de cidadania para incluir as crianças e adolescentes com suas necessidades próprias.

Por outro lado, propor ações de enfrentamento pelo fim da violência cometida contra crianças e adolescentes é continuar aceitando um desafio universal por mais humanidade para os povos, bandeira que deveria ser uma causa de todos.

A construção do ECA revelou peculiaridades que vieram consolidar a sabedoria coletiva, a experiência de especialistas e educadores populares e acima de tudo, a força propulsora da capacidade de mobilização da sociedade civil brasileira.

Não há discussão de que a sociedade brasileira inovou e avançou na construção da lei específica para criança e adolescente. Entretanto, ainda é um desafio para o Estado, a família e a sociedade, no processo de apropriação

sociocultural e política na implementação de políticas que garantam a concretização dos direitos enunciados nesta lei. Por isso, se faz necessário divulgar, defender e lutar pela efetivação plena do ordenamento institucional, conforme prevê o Estatuto, para toda a sociedade.

A partir do ECA o Estado brasileiro construiu estratégias para a superação de situações adversas, processos nos quais o Conselho Nacional, o Distrital, os Estaduais e os Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, todas instâncias paritárias compostas de governo e representante da sociedade civil. Outro órgão autônomo fundamental na proteção e defesa desta população etária são os Conselhos Tutelares em que assumem lugar de suma relevância no Sistema de Garantia e, sobretudo, na vida das meninas e meninos.

Com o intuito de apoiar e promover ações, foram elaborados e aprovados alguns planos norteadores de determinadas ações, sendo eles; o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (2000), o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente (2003), o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (2006) e o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (2006), entre outros.

Por fim, vale ressaltar a importância das conferências municipais, distrital e nacional dos direitos da criança e do adolescente, por constituírem-se em um espaço de mobilização social e do aprofundamento da discussão sobre os grandes temas afetos à infância e adolescência no país. Em 2009, realizou-se a 8ª. Conferência Nacional, a segunda de caráter deliberativo, que se organizou e pautou a necessidade de formulação de uma Política Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que visa assegurar a solidez da Proteção Integral, com vistas a evitar qualquer tentativa de fragmentação das políticas públicas. Tal proposição vem associada a outra necessidade fundamental, que é estabelecer uma agenda de longo prazo, projetada em um Plano Decenal, numa perspectiva de gestão de governo enquanto uma estratégia de Estado.

Referências

BARBOSA, H. Sistema de garantia de direitos: a porta de entrada para a proteção das vítimas e responsabilização dos agressores. In: **Programa Sentinela: reflexões e prática**. Brasília: SENAI, 2002.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei Federal nº 8.069. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 24 out. 2010.

CAVALCANTI, Alberes de Siqueira. O ECA como novo paradigma dos direitos de Criança e Adolescentes – <http://www.revistipiti.com.br/crianca9.htm>. Acesso em: 04 jul. 2005.

GONH, Maria da Glória Marcondes. **Ossem terra, ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MÉNDEZ, Emilio Garcia. Evolução histórica do Direito da Infância e da Juventude In: **Justiça Adolescente e Ato Infracional: socioeducação e responsabilização**. São Paulo: ILANUD; ABMP; SEDH; UNFPA, 2006.

OLIVEIRA, Carmen Silveira de; OLIVEIRA, Maria Luiza Moura. Maioridade para os direitos humanos da criança e do adolescente. In: **Revista Direitos Humanos**. Edição comemorativa dos 60 Anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH-PR) da Presidência da República do Brasil, Número 01, dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.gov.br>

OLIVEIRA, Maria Luiza M. Atenção a mulheres, crianças e adolescentes em situação de violência: redes de atenção – a experiência de Goiânia. In: LIMA, Cláudia Araújo. (Coord.). **Violência faz mal à saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

OLIVEIRA, Maria Luiza M. Aldeia Juvenil: duas décadas de contraposição à cultura da institucionalização de crianças e adolescentes pobres em Goiás. Dissertação de mestrado. Goiânia, 2005

RIZZINI, Irene. **A Criança e a lei no Brasil**. Revisitando a história (1822-2000). Brasília, DF: UNICEF; Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária, 2000.

SANTOS, Benedito Rodrigues dos. Da virtude à violação de direitos: o agendamento contra o trabalho infantil no Brasil – uma perspectiva histórico-

analítica. In: SOUZA, Sônia G. S. (Org.). **Infância, Adolescência e Família**.
Goiânia: Cênone, 2001.

SEDA, Edson. **A criança e sua convenção no Brasil**: Pequeno Manual. Acervo
ABMP, 2003.

Segunda Parte

O ECA no Contexto Escolar



Os (des)caminhos da Escola Protetora: violações dos direitos da criança e do adolescente no cenário da educação

Alexandre Ferreira do Nascimento

Após duas décadas do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), refletir sobre o papel da educação no projeto político que lhe fez emergir e que orienta seus operadores, é fundamental para novos avanços. Sobretudo, num momento histórico em que o problema de acesso à escola é considerado praticamente superado e a política de democratização da educação passa a ser ocupar com maior contundência no enfrentamento à evasão e ao fracasso escolar. Nesse sentido, a escola como espaço privilegiado de construção de valores e modos de vida na sociedade capitalista contemporânea é chamada à sua responsabilidade de intervir, de forma sistemática e planejada, nos casos de violações dos direitos humanos das crianças e adolescentes e a integrar-se, definitivamente, à rede de promoção e defesa desses direitos.

O cenário

Ouvimos dos operadores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), de forma recorrente, a fala de que a educação é um dos setores mais resistentes às diretrizes do ECA. Do outro lado, ouvimos dos profissionais da educação, também recorrentemente, que “o ECA só confere direitos às crianças e adolescentes, e os deveres?”, sendo a lei entendida como algo que veio diminuir a autoridade do professor e do dirigente escolar. Mas ambos os segmentos parecem comungar de uma mesma opinião, a de que existe grande desinformação por parte dos educadores sobre

a lei e as atribuições dos órgãos de defesa; sendo estes últimos colocados como inimigos dos primeiros.

Poderíamos aqui elencar uma série de fatores que justificam essas falas, mas ressaltarei apenas alguns, que nos permitirão visualizar um cenário de fundo para algumas análises. Começo apontando para o processo de democratização do acesso à escola nas últimas duas décadas, que tem levado para as salas de aulas um público excluído de inúmeros direitos fundamentais, exigindo da escola a ampliação de seu papel socializador, para o qual não estava preparada. Aumentam-se os conflitos na escola envolvendo situações de violência. Nesse mesmo período, acirra-se a política neoliberal de sucateamento dos serviços públicos e da lógica do controle social pelo sentimento de insegurança, tendo como efeito a criminalização da pobreza e a associação dos direitos humanos à proteção da marginalidade.

É também comum ouvirmos queixas de que na escola vem sendo depositado o papel da família de “educar”, desvirtuando sua competência de “ensino” pela transmissão de conteúdo, mesmo diante do discurso majoritário da sua função de construção da cidadania do educando. A escola pública sucateada se percebe impotente, quando não rendida, diante das inúmeras demandas e problemas contemporâneos decorrentes da associação entre pobreza e violência, que afetam a vida de seus alunos. Tendo que se reinventar, a escola pública agoniza diante de tantas mudanças, suportando por meio de práticas disciplinares e excludentes.

Em outra esfera, aumenta-se a demanda pelo ensino privado e, conseqüentemente, a oferta. Para dirigentes de escolas particulares, “ECA é coisa de escola pública”, não se aplica aos seus clientes. Tal discurso expressa o caráter disciplinador das famílias pobres para o qual o Estatuto vem se prestando. Sendo o aluno da escola particular detentor do acesso à moradia, educação, saúde e outros serviços básicos, resta-lhe apenas, no que tange à aplicação do ECA, as situações que incorrem em violação do direito à liberdade, ao respeito e à dignidade, em geral presentes nos casos

Os (des)caminhos da escola protetora

de violência doméstica. Mas sobre esse incômodo não se pode discutir na relação de consumo.

Para ainda compor esse contexto, trago à cena a relação de tensão existente entre a escola e o Conselho Tutelar (CT). Nesse cenário, o CT se tornou a representação mais concreta do ECA para a comunidade escolar, é para onde os pais se dirigem quando não conseguem acesso à escola ou vão denunciar situações de violações dos direitos dos seus filhos pelos educadores, dirigentes e outros alunos. É também recurso da escola para apelação por medidas disciplinares ou ortopédicas para alunos não adaptados às regras e para os pais autores de violência. A tensão se estabelece toda vez que a escola é obrigada a aceitar alunos quando já não tem mais vagas ou quando o CT se apresenta incapaz de resolver os conflitos escolares e familiares; dentre outras tantas situações.

A relação da escola com o Conselho Tutelar é, em geral, conflituosa. Por um lado, temos a escola como a unidade do Estado responsável por oferecer o acesso à educação pública de qualidade. Por outro, temos o Conselho Tutelar como órgão responsável por zelar pela garantia desse direito. Considerando a realidade precária da educação pública, estabelece-se aí uma relação de tensão (NASCIMENTO, 2004, p.49-50).

É nesse cenário, de convergência para o ambiente escolar das mazelas que afligem a sociedade capitalista contemporânea, em especial as camadas mais atingidas pela desigualdade social, que se subjetivam as visões sobre o ECA e seus operadores. E é também nele que podemos buscar caminhos de superação das violações dos direitos de nossas crianças e adolescentes.

O papel da escola

A Lei 8.069/90, além de instituir amiúde o direito à educação, expresso no Capítulo IV do Livro I, atribui responsabilidades à escola, através de seus dirigentes e professores, de intervir nos casos de ameaça ou violação

dos direitos da criança e do adolescente de forma geral, o artigo 53 do ECA aponta as principais situações possíveis envolvendo seus alunos que devem ser notificadas ao Conselho Tutelar:

Art. 56 - Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de:

I - maus tratos envolvendo seus alunos;

II - reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares;

III - elevados níveis de repetência (BRASIL, 2002, p.38-39).

O inciso I do artigo citado vai se referir aos casos violência física, psicológica e sexual, bem como os de negligência, em que a escola tome conhecimento, não se limitando às situações evidentes ou comprovadas, mas também às suspeitas, conforme se refere o artigo 13 do ECA.

ECA, Art. 13 - Os casos de **suspeita** ou confirmação de maus tratos contra a criança e adolescentes serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais. (grifo nosso)

É prevista pelo Ministério da Educação (MEC) a adoção pela escola de uma ficha própria para notificação desses casos.

A “Ficha Escolar de Encaminhamento de Casos de Violência Contra Criança e Adolescente”, indicada pelo MEC, constitui um importante instrumento de proteção, pois serve como via formal de acionamento das autoridades competentes para atuação nesses casos, quando articulada, pode estabelecer uma relação de parceria com os órgãos de defesa de direito.

Art. 245 - Deixar o médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino fundamental, pré-escola ou creche, de comunicar à autoridade competente os casos de que tenham conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus tratos contra criança ou adolescente

Os (des)caminhos da escola protetora

Serve ainda como instrumento de visibilidade do fenômeno da violência no âmbito escolar, possibilitando conhecer melhor essa realidade e subsidiar a formulação de políticas públicas de enfrentamento. Contudo, apesar de ser considerada uma infração administrativa quando o professor ou responsável por estabelecimento de ensino deixa de notificar, são várias as razões que levam a sub-notificação, das quais, destacamos: 1- Falta de conhecimento quanto à importância e aos procedimentos necessários para a notificação; 2 - Falta de critérios objetivos para o diagnóstico dos maus tratos que favoreçam o emprego adequado desse instrumento; 3 - Falta de conscientização social sobre o problema dos maus tratos na infância e adolescência; 4 - Preocupação com a quebra do sigilo das informações e das possíveis reações por parte da família; 5 - Preocupações com desdobramentos relacionados à área jurídica, tais como solicitações de relatórios, comparecimento do profissional para esclarecimentos, dentre outras e 6 – Falta de crédito de que a notificação possa reverter a realidade de violência.

Pesquisa coordenada pelo CLAVES / FIOCRUZ (Centro Latino Americano de Estudos de Violência e Saúde / Fundação Oswaldo Cruz)¹ ilustra a gravidade do problema, pois dentre 1923 alunos que foram entrevistados de 7^a e 8^a séries do ensino fundamental e 1^o e 2^o anos do ensino médio de 38 escolas públicas e particulares do município de São Gonçalo nos anos de 2005 e 2007, comprovou que 30,5% passaram por violência física severa praticada pela mãe e 16,2% pelo pai, caracterizada por atos com alto potencial de ferir; chutar, morder ou dar murros, espancar, ameaçar ou usar arma de fogo ou faca; 39,8% vivenciam agressões físicas entre irmãos a ponto de se machucarem; 16,6% assistiram violência entre pais. Em relação aos eventos adversos: desigualdade social; morte de pais e irmãos; problemas de saúde na família; brigas e separação dos pais; violências na família; dificuldades na escola e na comunidade constataram que 57% dos adolescentes vivenciam mais de três tipos de eventos adversos; 47,4% relataram ter presenciado discussões familiares em que eles estavam envolvidos; 36% viveram separação dos pais e 15,8% tiveram suas famílias recompostas com a chegada de um padrasto

¹ ASSIS, Simone Gonçalves; AVANCI, Joviana; PESCE, Renata; DESLANDES, Suely. *Superação de Dificuldade na Infância e Adolescência, conversando com profissionais de saúde sobre resiliência e promoção da saúde.* Rio de Janeiro: FIOCRUZ/ENSP/CLAVES/CNPq, 2006.

ou madrasta (“esses foram os problemas que mais provocaram lágrimas e angústias nos jovens”). E quanto à violência sexual, constatou-se que: 7,8% passaram por experiências sexuais traumáticas que não puderam ser discutidas com adultos; 3,3% testemunharam maus-tratos sexuais sofridos por algum outro membro da família; 5,3% vivenciaram experiências sexuais traumáticas quando eram ainda crianças ou na adolescência e 4,3% já tiveram medo de sofrer maus-tratos sexuais quando um dos pais estava sob efeito de álcool ou drogas. A pesquisa constata a situação alarmante da violência doméstica e sexual num município da região metropolitana do Rio de Janeiro e que envolve o sistema educativo.

É fato que, cotidianamente, a escola se depara com inúmeras situações de violência, seja de pais ou educadores contra alunos, seja de alunos contra educadores ou outros alunos. Contudo, observa-se que a escola não se prepara para lidar com tais situações, ou seja, não possui um projeto político-pedagógico para enfrentar essa realidade.

Outra situação prevista no artigo 53, inciso II, faz referência à situação de “reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares”. Alguns municípios também adotam um formulário próprio para notificação ao Conselho Tutelar, contudo, o que se observa em geral, é que a escola pública não tem como prática ou não está aparelhada para tomar os procedimentos de busca ativa desse aluno, tais como o de convocação dos pais ou responsáveis, ou até mesmo de visita domiciliar, quando necessário.

Desta forma, quando a escola notifica esses casos repassam esses procedimentos para o Conselho Tutelar, não os subsidiando de informações necessárias para tomada de providências; o que acarreta num grande esforço do órgão, que também não possui de estrutura para dar conta de tamanha demanda. Em geral, quando a escola faz a notificação é através de listagens numéricas ao final do ano letivo, quando qualquer tentativa de recuperar esse aluno fica prejudicada ou impossibilitada.

Temos ainda a situação prevista no inciso III do artigo 53 do ECA, a de “elevados níveis de repetência”. Este tipo de caso quase nunca é notificado

Os (des)caminhos da escola protetora

ao CT pela escola, entretanto, esse tipo de situação pode revelar algum tipo de ameaça ou violação de direitos que prejudique o desempenho escolar, tal como a de violência doméstica; pode sinalizar dificuldades de aprendizagem ou deficiências que demandam por atendimento especializado, ou ainda, apontar para dificuldades econômicas e sociais que afastam a criança ou o adolescente da escola, tal como o trabalho infanto-juvenil. A não observância e atendimento desses fatores que levam à repetência podem ter consequências graves e irreversíveis.

A escola, por si só, não tem como eliminar ou mitigar todos os fatores que produzem a evasão e o fracasso escolar; faz-se necessário um trabalho integrado entre a escola, o CT e os demais serviços da rede de atendimento, em especial, os de saúde e assistência social para, em ações articuladas em rede, poder garantir acesso, permanência e sucesso escolar. É essa premissa, a da incompletude institucional, que aponta para o atendimento integrado em rede e que passamos a explorar a seguir.

Atuação em rede

A escola, na sua missão de formação para o exercício a cidadania, não tem como prescindir do conjunto de recursos sociais disponíveis na comunidade em que se localiza, ou mesmo, da mobilização para conquistá-los quando inexistentes. Para tanto, faz-se necessário a integração com a comunidade local, num movimento de fortalecimento de redes, em especial, as redes interinstitucionais. A mesma criança é atendida pela escola, o posto de saúde, as ações sociais governamentais e não-governamentais, a unidade policial, dentre outros serviços; contudo, esses serviços, que representam a presença do Estado na comunidade, quase nunca planejam e/ou atuam de forma articulada, dispersando esforços e os poucos recursos existentes.

As políticas públicas de saúde, assistência social e segurança vêm tomando como diretriz de atuação em rede no território. Quando se trata de crianças e adolescentes, a educação, por meio da escola, acaba por ganhar certa

centralidade e importância numa articulação em rede. Não é possível em nossa sociedade contemporânea pensarmos o exercício pleno da cidadania sem passar pela escolarização formal, o acesso ao mercado de trabalho e aos bens públicos e privados são correlatos às habilidades pessoais e sociais adquiridas na escola.

A título de exemplo, podemos questionar como almejarmos sucesso num processo de (re)integração social de adolescentes autores de ato infracional cumprindo medidas socioeducativas, quando, em sua quase totalidade, possuem baixa escolaridade ou são analfabetos funcionais? Qual a política de educação para esses casos? Aponto aqui para a importância e necessidade do setor Educação adotar o conceito de proteção especial, já consolidado no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente – SGD e no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que nada mais é do que atender às demandas específicas da criança e do adolescente em situação de ameaça ou violação de seus direitos fundamentais.

O ECA, ao instituir os direitos fundamentais da criança e do adolescente, vai dispor no artigo 86 que a política de atendimento desses direitos será operacionalizada em rede:

A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Nessa perspectiva, a partir da segunda metade da década de 1990, no processo em curso de implementação do ECA, que têm como marcos principais a institucionalização dos Conselhos Tutelares (no âmbito municipal) e dos Conselhos de Direitos (nos âmbitos municipal, estadual e nacional), observamos a constituição das “Redes Locais de Proteção Social à Criança e ao Adolescente” como forma de operacionalização da política de atendimento dos direitos humanos desse segmento, em sua grande parte, voltadas à intervenção nas situações de violações desses direitos; em especial as situações de violência, de uso/abuso de drogas e de rua.

À medida que essas redes vão se consolidando no município, na perspectiva do Sistema de Garantia dos Direitos Humanos de Criança e

Os (des)caminhos da escola protetora

² Criada em 1988 por iniciativa do Juizado da Infância e Juventude, I Conselho Tutelar, Promotoria de Justiça da Infância e Juventude e a ONG ABRAPIA, que, motivados pela necessidade de evitar a duplicidade de procedimentos e acelerar o andamento dos casos que envolviam violência infanto-juvenil, pactuaram um fluxo de atendimento em rede. Posteriormente passaram a integrar os órgãos e serviços governamentais e não-governamentais das áreas da assistência social, saúde, educação, segurança e direitos humanos, bem como, o Fórum DCA e a Universidade Federal Fluminense.

³ Gilles Deleuze (em Michel Foucault, 1988) compara dispositivos a “um conjunto multilinear” de forças de naturezas diferentes que ao delinearem formas sempre instáveis, operam processos de subjetivação.

Adolescentes - SGD, vão se capilarizando no território de convivência da criança, fortalecendo as redes interinstitucionais presentes na comunidade. Como exemplo, faço referência aos “Comitês Comunitários de Direitos da Criança e do Adolescente - CCDCA”, uma iniciativa da Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente de Niterói - RJ², como experiência de rede comunitária bem sucedida.

Destaco o trabalho do Comitê de Charitas e Jurujuba, região litorânea da cidade referida que, a partir do Serviço Social do Programa Médico de Família, articulou um conjunto de instituições locais para a realização de ações educativas e de mobilização comunitária, tomando as escolas públicas como espaços de convergência dessas ações. Como efeito, pôde se registrar uma redução de mais de 60% do número de casos que eram notificados ao CT, por situações de violência doméstica, evasão escolar, dificuldades de aprendizagem e drogadição, dentre outras observadas com maior frequência. Como efeito ainda, o estigma do CT como órgão repressor e disciplinar foi significativamente desconstruído.

Analiso essas redes enquanto dispositivos³ que podem produzir novos sentidos à precária implementação da política de atendimento aos direitos da infância e juventude referenciada na doutrina da proteção integral proposta pelo ECA. Segundo Costa (1999) a Doutrina da Proteção Integral das Nações Unidas “assegura todos os direitos para todas as crianças e adolescentes, sem exceção alguma, ao contrário do velho Código de Menores de 1927 e 1979, que assegurava apenas a proteção e a vigilância para os menores em situação irregular, ou seja, os abandonados, carentes, inadaptados e infratores”. É sobre a proclamada “Proteção Integral” que subscrevo abaixo alguns parágrafos de minha dissertação de mestrado.

Proteção, quem precisa?

Ao colocar em análise o conceito de proteção integral, observo que a expressão ganhou estatuto de verdade, de essência, de algo tão natural que ao expressarmos o termo ele é automaticamente entendido. Ou, ao menos, não é

questionado. O efeito de homogeneização do conceito tem produzido práticas totalizantes e autoritárias que devemos, no mínimo, questionar. A título de exemplo, trago um bem corriqueiro, o direito à educação. Numa rápida análise, parece-me que esse direito ficou reduzido ao direito à escola, pois quando falamos em garantir o direito à educação, nos remetemos diretamente, e quase que exclusivamente, a garantir o acesso à escola. É consenso que todas as crianças têm direito à escola pública e de qualidade, mas quando nos deparamos com uma situação em que uma criança ou um adolescente, por qualquer motivo, não queira estudar, imediatamente o direito passa a ser um dever para eles.

Não me cabe entrar aqui na problematização dos possíveis motivos que levam uma criança ou adolescente a ter esse posicionamento, ou ainda, das possíveis estratégias que poderia se criar para adaptar o ambiente escolar às necessidades do aluno. O que quero chamar a atenção é para a tênue separação entre direito e dever. Poderíamos então indagar: quando o direito de acesso à escola passa a ser um dever para a criança ou o adolescente, de quem é o direito? Quando uma criança ou adolescente está fora da escola, por falta de vagas, evasão ou expulsão, dizemos que um direito está sendo violado e devemos notificar aos órgãos de proteção, em especial, ao Conselho Tutelar, para que esse direito seja restituído. O Conselho aqui, em nome do Estado, atua no sentido de seduzir, convencer ou obrigar a criança ou o adolescente a frequentar a escola. As táticas podem ser as mais diversas e, pode ser comum adotarmos as mais autoritárias possíveis, como o uso de ameaças.

Minha impressão é que nesse campo, pouco importa como está a educação, se o que está sendo oferecido realmente atende às necessidades do educando. O que parece importar aqui é o sucesso da escola e dos operadores do direito em disciplinar, classificar e enquadrar. Se o sujeito se mantém na escola, sem problemas de disciplina ele está adaptado. Pouca atenção é atribuída ao alto índice de defasagem idade-série, à repetência e às dificuldades de aprendizagem. O “aluno-problema” é o indisciplinado, o questionador das regras e do conteúdo oferecido pela escola. Não se trata de uma condenação

Os (des)caminhos da escola protetora

daqueles que, nas “melhores das intenções”, assumem o poder de coerção do Estado para a garantia do direito, mas trata-se de uma crítica a nós operadores desse sistema.

Podemos concluir, então, que sob o discurso da proteção, estamos revertendo os direitos da criança e do adolescente em direito do Estado. Talvez, porque antevemos um futuro próximo para aquele que não possui escolaridade: nossa tendência é concluir que este sujeito está em “situação de risco”. Poderíamos novamente indagar: situação de risco? para quem? Não é difícil, então, concluir que o senso comum vai tomar aqui a sociedade como ameaçada, pois gerar um adulto sem escolaridade é, na atualidade, praticamente condená-lo à marginalidade, ou, na “melhor” das hipóteses, a condições socialmente subalternizadas.

Cabe a nós então, chamar a atenção para o discurso dos direitos humanos, em particular os da criança e do adolescente, que vêm sendo capturados pelo regime do biopoder. Sob a égide da proteção integral da criança e do adolescente, estamos reproduzindo o controle sobre a população, em especial da população pobre, pois a mesma é quase a totalidade dos usuários dos órgãos de proteção. Aquilo que se tinha de revolucionário na emergência de uma legislação que conferia os direitos à criança e ao adolescente, que os tomava como sujeitos integrais, detentores de opinião e poder de decisão sobre suas próprias vidas, pode vir a ser capturado por um discurso “adultocêntrico” de dever de proteção integral, que privilegia alguns direitos em detrimento de outros. Neste exemplo o direito à liberdade de opinião da criança é totalmente ignorado.

Em nome da “proteção” se retiram crianças de famílias para colocá-las em instituições de abrigo, se recolhem compulsoriamente crianças e adolescentes em situação de rua, se baixam portarias de “toques de recolher”, se invadem barracos nas favelas, se revistam crianças e adolescentes nas comunidades, se dopam crianças e adolescentes nas escolas e nas unidades socioeducativas de internação e se inquiram crianças nos tribunais, dentre tantas outras práticas que poderia aqui relacionar e que nos fazem refletir sobre quem de fato busca-se proteger ou busca se proteger.

Quando ponho em análise a aplicação do conceito de proteção, viso refletir sobre o quanto nós adultos, pais, educadores e demais profissionais que lidam com crianças e jovens, nos vimos desestabilizados diante da ascensão legal da criança e o adolescente como cidadãos. Poderíamos aqui nos perguntar: o que significa erigir a criança e o adolescente à condição de sujeito de direitos? Em outra proporção, novas modulações do poder exercido sobre as crianças também ganham forma para atender às exigências legais. Iremos nós adultos admitir um novo lugar para a criança que não seja o de objeto de suas vontades? O conceito de cidadania da criança e do adolescente não se opera por si só. Assumir o lugar de sujeitos da infância e juventude é pôr em análise a nossa própria autoridade – ou seria mais adequado nos referirmos ao nosso autoritarismo? – do adulto sobre as crianças.

O projeto político-pedagógico

Para concluir, retomo o apontamento da necessidade de construção do projeto político-pedagógico de enfrentamento às violações dos direitos da criança e do adolescente, na perspectiva da proteção especial. Não obstante ignoro o grande desafio de tal proposta, uma vez que a mesma está envolta num sistema complexo que transcende as fronteiras da escola e depende de um conjunto de fatores de responsabilidade dos diversos segmentos sociais envolvidos na garantia do direito à educação pública de qualidade, à altura das demandas por formação em nossa sociedade contemporânea.

O referido projeto pode ser visto como um conjunto de ações articuladas, que envolvem a família, a sociedade e o Estado na promoção de uma “escola protetora” e que sejam permeáveis às aceleradas transformações sociais. Trata-se da construção de um ambiente colaborativo para a efetivação dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, que passa pelo estabelecimento de: uma relação de parceria entre os profissionais

Os (des)caminhos da escola protetora

de educação com os demais operadores do SGD para o fortalecimento das ações; um fluxo de atendimento em rede das crianças, adolescentes e famílias em situação de direitos ameaçados ou violados; um processo de formação permanente dos profissionais, agentes sociais e família. Por fim, ressalto que devemos apostar na construção coletiva de objetivos comuns de curto, médio e longo prazos; zelando pelo capital social acumulado ao longo do processo.

Referências

ASSIS, Simone Gonçalves; AVANCI, Joviana; PESCE, Renata; DESLANDES, Suely. **Superação de dificuldades na infância e adolescência, conversando com profissionais de saúde sobre resiliência e promoção da saúde.** Rio de Janeiro? FIOCRUZ/ENSP/CLAVES/CNPq. 2006.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente** - Lei Federal nº 8069 de 13/07/1990. Niterói, RJ: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2002.

COSTA, A. C. G. **O Nó e a Rede.** A articulação como princípio estruturador da política de proteção integral à criança e ao adolescente. Belo Horizonte: Modus Faciendi, 1999.

DELEUZE, G. O que é um dispositivo? In: FOUCAULT, Michel. **Philosophe Rencontre International.** Paris: Dex Travaux. Seuil, 1988.

FOULCAULT, Michel. **Microfísica do Poder.** Org. e Trad. de Roberto Machado. 11. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

_____. **A Verdade e as Formas Jurídicas.** Rio de Janeiro: NAU Editora, 2003.

GUATARRI, Felix e ROLNIK, Sueli. **Micropolítica** – Cartografias do Desejo. 4ª Ed.; Petrópolis: Vozes, 1996.

NASCIMENTO, Alexandre e ROCHA, Roseli **Tecendo a Rede Municipal de Atendimento Integrado à Criança e ao Adolescente Vítimas de Maus Tratos de Niterói.** Niterói: 2004. (mimeo)

PASSOS, Eduardo e BARROS, Regina Benevides. Clínica, política e as modulações do capitalismo. **Revista Lugar Comum.** Rio de Janeiro, n. 19-20, pp. 159-171, jan-jun de 2004.

PELBART, Peter Pál. **Vida Capital** – Ensaio de biopolítica. São Paulo: Ed. Iluminuras, 2003.

REDE MUNICIPAL DE ATENÇÃO INTEGRAL À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE DE NITERÓI. **Boletim Institucional**. Niterói: Ed. Primyl, 2004. (mimeo)

A educação em direitos humanos e a inserção do Estatuto da Criança e do Adolescente na Escola

Ádima Domingues da Rosa

Rosiléa Maria Roldi Wille

Introdução

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. (Art. 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA)

As duas últimas décadas assistiram à inserção gradual, em diversas esferas do campo educativo, de teorias pedagógicas que enfatizam os princípios da cultura dos direitos humanos e da democracia. Como exemplo, destaca-se a teoria *histórico-crítica* (SAVIANI, 1995), que reconhece o(a) estudante como sujeito do processo de conhecimento e de transformação de sua realidade social. Nesse sentido, a introdução do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) como conteúdo da educação fundamental fornece mais uma ferramenta voltada à formação da cidadania, bem como de crianças e adolescentes ativos e empoderados, que possam participar efetivamente do processo político e das decisões sociais.

Esta orientação democrática – perseguida pelas políticas e pelas práticas educacionais – é fruto de um conjunto de transformações na história recente do país. É verdade que resíduos dos modelos centralistas e autocráticos permanecem no imaginário e nas ações de atores e instituições envolvidas com a educação, como consequência da ditadura de Estado que existia no país, e de diversas formas de autoritarismo.

O sentido completo da incorporação dos direitos humanos nas práticas educacionais só pode ser devidamente entendido ao localizarmos tal dinâmica no processo histórico. Portanto, em contraponto à formação de um/a cidadão/ã ativo/a, orientação que toma corpo nas políticas pós-redemocratização, abordaremos a posição anterior, isto é, o projeto político da Ditadura Militar para a esfera educacional, que buscava consolidar uma rígida divisão social do trabalho, em que a maioria dos/as jovens pobres e miseráveis se restringissem ao mínimo de contato com a construção do conhecimento e da crítica, estabelecendo-se o aprendizado por meio do trabalho direto ou a formação somente técnica. A prioridade era acelerar o desenvolvimento econômico do país. Para tanto, necessitava-se aliar a educação ao processo produtivo. Isso foi concretizado por meio de um modelo de ensino técnico, sem preocupação com a formação de um/a cidadão/ã ativo/a e participante no processo decisório.

Os governos militares desejavam uma rápida modernização do capitalismo brasileiro, por isso enfatizaram a educação técnica em detrimento da humanística, restringindo as liberdades políticas e fomentando um/a cidadão/ã passivo/a, sem conhecimento da realidade social e política do país e que não questionasse o projeto político adotado. Em tal ambiente, o espaço para que práticas democráticas prosperassem na escola, era reduzido. A incorporação recente do Estatuto da Criança e do Adolescente pode ser vista como referencial do ensino fundamental e denotar a concretização de uma perspectiva diametralmente inversa. Cabe entender os desafios que tais alterações implicam para a escola, suas regras e seus agentes.

A inclusão do ECA como conteúdo no currículo do ensino fundamental tem como princípio educar em direitos humanos e tem como parâmetro a relação dialógica entre os profissionais da educação, conforme indicado no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. No entanto, educar em direitos humanos e, sobretudo, inserir o ECA no cotidiano escolar não é algo feito de maneira simples e instantânea, mas complexo e processual. Por isso, apontaremos as dificuldades e os limites que essa proposta pode encontrar, bem como, mostrar caminhos que facilitem o trabalho dos profissionais da

A educação em direitos humanos e a inserção do estatuto da criança e do adolescente na escola

educação e, principalmente, do/a professor/a que se converte em um/a receptor/a das demandas dos/as estudantes no ambiente escolar.

É necessário, ainda, expor a importância da inserção do ECA no cotidiano escolar, pois conhecer e debater os direitos da criança e dos adolescentes, diante das práticas escolares, significa não somente proporcionar ao/à estudante acessibilidade a um conhecimento específico, mas a possibilidade de fortalecer a cultura dos direitos humanos e efetivar a proteção integral da criança e do adolescente, conforme propõe o ECA no art. 3º, e os princípios voltados à Educação Básica, indicados no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos:

A educação em direitos humanos deve ser promovida em três dimensões: a) conhecimentos e habilidades: compreender os direitos humanos e os mecanismos existentes para a sua proteção, assim como incentivar o exercício de habilidades na vida cotidiana; b) valores, atitudes e comportamentos que respeitem os direitos humanos; c) ações: desencadear atividades para a promoção, defesa e reparação das violações aos direitos humanos (PNEDH, 2009, p.32).

Assim, o fomento dos direitos humanos exige tanto das instituições envolvidas diretamente na elaboração de políticas públicas, quanto dos profissionais da educação, comportamentos e atitudes que reflitam o respeito aos seus princípios e, dessa forma, possam garantir que crianças e adolescentes se convertam em sujeitos de direitos, respeitando sempre sua condição peculiar de desenvolvimento e as peculiaridades de cada comunidade.

Projeto Político Educacional na Ditadura Militar: crianças e adolescentes sem direitos

A criança é um ser vulnerável, pois nasce em uma sociedade que deseja lhe impor modos de ser, sentir, viver e se relacionar específicos, modelos lineares de comportamento que sigam um caminho específico, ou seja, as regras sociais exercem força sobre o indivíduo, tentando moldar sua visão de mundo e seu comportamento. No contexto político ditatorial brasileiro, submetido a um

regime militar anti-democrático entre meados dos anos 60 e o final dos anos 80, esse projeto social de impor rumos à vida dos indivíduos foi reforçado por uma tradição pedagógica mecânica, tecnicista, em que predominava a ausência da crítica ao modelo social existente e a imposição sobre o comportamento infante-juvenil era muito presente. Os rumos delineados à educação brasileira, pelos governos militares, se vincularam estritamente ao projeto político de modernização conservadora¹, tendo como mote a repressão às liberdades individuais, ao mesmo tempo em que se suprimiam as liberdades democráticas e instituíam instrumentos jurídicos de caráter autoritário e repressivo, levando adiante os mecanismos de modernização autoritária e excludente do Estado nacional.

A prática da repressão teve como objetivo sufocar o movimento operário, no qual a classe considerada subalterna havia se aliado, pois significava uma ameaça para o contraditório processo de modernização do sistema capitalista brasileiro (FERREIRA Jr; BITTAR, 2008). Quando nos referimos à modernização conservadora, estamos tratando da mudança do aparato institucional estatal, que, nos anos 1960, se volta para a cultura administrativa tecnocrática, por meio do autoritarismo político. Essa cultura tecnocrático-autoritária também é imposta ao corpo escolar, enquanto instrumento ideológico de um projeto político governamental. Esse tipo de modernização se circunscreve às práticas institucionais, pouco contribuindo para as mudanças das estruturas sociais e econômicas do país. As desigualdades sociais não constituíram preocupação dos governos militares, que tinham como princípio ideológico a racionalidade técnica em detrimento das decisões políticas democráticas.

No campo educacional, foi implementada a Lei nº. 5.692/1971, contendo regras que organizavam o ensino em Primeiro e Segundo Graus no país e buscavam estabelecer um forte vínculo entre aumento da eficiência produtiva e a modernização autoritária das relações capitalistas. A reforma universitária realizada em 1968 e a reforma na educação básica, de 1971, refletem este movimento de transformação social da estrutura estatal e

¹ “Em síntese: propugnavam a criação de uma sociedade urbano-industrial na periferia do sistema capitalista mundial, pautada pela racionalidade técnica. No lugar dos políticos, os tecnocratas; no prosclênio da política nacional, as eleições controladas e fraudadas; no âmbito do mundo do trabalho, a prevalência do arrocho salarial; na lógica do crescimento econômico, a ausência de distribuição da renda nacional; na demanda oposicionista pela volta do Estado de direito democrático, a atuação sistemática dos órgãos de repressão mantidos pelas Forças Armadas: eis como a ditadura militar executou o seu modelo econômico de aceleração modernizadora e autoritária do capitalismo no Brasil (FERREIRA Jr.; BITTAR, 2008)”.

A educação em direitos humanos e a inserção do estatuto da criança e do adolescente na escola

produtiva pelo qual atravessava o país naquele período. O objetivo dos governos ditatoriais era realizar uma rápida modernização capitalista. Para tanto, o sistema educacional deveria estar integrado à lógica da produtividade, tendo como objetivo o aumento do crescimento econômico e não a formação de cidadãos/ãs críticos/as, que pudessem participar do processo de decisões políticas do país, em condições de acessar seus direitos. Além disso, a ênfase na educação tecnicista reforçava o processo de divisão social do trabalho, contribuindo para que setores mais pobres da população brasileira tivessem apenas o acesso ao ensino técnico, o que reforçaria a desigualdade social e perpetuaria a dominação de uma classe sobre a outra.

O que foi explicitado com relação às populações jovens mais pobres, é que essas serviam para ser mão-de-obra, pois bastava que aprendessem as primeiras letras para irem para o mundo do trabalho, enquanto os/as jovens das classes mais abastadas poderiam ter a “proteção familiar e aprender pela via da escolaridade formal” (FERREIRA Jr.; BITTAR, 2008).

Para os governos da Ditadura Militar, a influência da cultura humanística constituía um verdadeiro empecilho ao rápido desenvolvimento do capitalismo. Em virtude disso, um dos projetos pedagógicos desse governo foi o reforço do ensino técnico sobre o humanístico. Era necessário dotar os sistemas de ensino da capacidade de planejar a educação de acordo com os interesses socioeconômicos do mercado capitalista e suprir as demandas de trabalhadores/as que esse exigia.

O que fica evidente da concepção, então dominante, sobre a educação, é a ausência de qualquer preocupação em tornar os/as estudantes agentes do processo educativo. O contexto tendia à construção de políticas centralistas e produtivistas. Inexistia uma atenção às peculiaridades de crianças e adolescentes, tomados apenas em suas potenciais capacidades produtivas.

As perspectivas contemporâneas advindas com a redemocratização do país superaram em grande parte, tais orientações. As concepções pedagógicas e as práticas educativas tendem muito mais para orientações democráticas. Neste quadro, novas problemáticas emergem.

Atualmente, a inserção do ECA como conteúdo dos currículos e referência para os materiais didáticos traz à tona a necessidade e as dificuldades para converter crianças e adolescentes em sujeitos ativos do processo educacional. Superar a herança deixada no tecido institucional e cultural, pelas práticas típicas do contexto ditatorial, requer a reconfiguração dos modelos e práticas pedagógicas, de forma que eles se harmonizem, de fato, com o contexto democrático.

O debate sobre os direitos das crianças e adolescentes já percorreu um longo caminho. O ECA é resultado de discussões anteriores que, antecipadamente, reconheceram a necessidade de proteção especial das crianças e adolescentes. Primeiro, tivemos a Declaração de Genebra de 1924, posteriormente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Declaração dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral, em 20 de novembro de 1959, reconhecidas entre outros importantes documentos.

A Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada em Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989, constituiu-se em um documento orientador para a elaboração do ECA. Nele, estão contemplados os direitos à vida, à saúde, segurança, liberdade de expressão, educação, lazer, independente da nacionalidade, etnia, sexo, idioma, posição social de seus pais ou representantes legais.

O objetivo do ECA é evidenciar que o bem-estar da criança está acima de questões de classe, de sentimentos nacionais, de opção religiosa, entre outros. O respeito aos direitos da criança e adolescente deve ser primazia para as políticas públicas estatais. As crianças e os adolescentes são difusores da cultura dos direitos humanos, por isso, elas/eles são prioritários/as, tendo direito a uma vida digna e a viver ao lado de sua família, desde que isso não contrarie o seu bem-estar. Por isso, conforme destacado no ECA e na Convenção dos Direitos da Criança, o Estado tem a obrigação de elaborar políticas de assistência às famílias vulneráveis financeiramente, pois a falta de recursos financeiros não se constitui em motivo para a perda ou a suspensão do pátrio poder, conforme o art. 23 do ECA. O desafio das etapas seguintes é difundir os princípios do ECA como componentes do tecido cultural e institucional da

A educação em direitos humanos e a inserção do estatuto da criança e do adolescente na escola

sociedade brasileira, de maneira que ele informe e oriente as práticas sociais. Aí reside a centralidade do campo educacional.

Atualmente, a nova realidade escolar busca equilibrar o ensino dos conteúdos em conjunto com uma formação fundada nos direitos humanos, no respeito e valorização da diversidade e das diferenças. A nova estrutura dos conteúdos, as discussões acerca da realidade social, a formação voltada ao/à cidadão/ã e à cidadania ativa, aquela que institui o/a cidadão/ã como portador/a de direitos e deveres, essencialmente participante da esfera pública e criador/a de novos direitos, contribuem para a consolidação da cultura dos direitos humanos (BENEVIDES, 2008). Portanto, não predomina mais uma cidadania passiva, que é outorgada pelo Estado, pois o/a cidadão/ã é agente, assim como a criança e os adolescentes são sujeitos do processo histórico. A cultura da democracia e o processo de redemocratização estão externalizados não somente nos textos da Lei nº. 11525/2007, como na *Constituição Federal*, na LDB e no ECA, mas sobretudo, nas tentativas de se fomentar novas formas de perceber, sentir e agir em relação ao/a outro/a, partindo de uma cultura que exercite

[...] o respeito, a tolerância, a promoção e a valorização das diversidades (étnico-racial, religiosa, cultural, geracional, territorial, físico-individual, de gênero, de orientação sexual, de nacionalidade, de opção política, dentre outras) e a solidariedade entre povos e nações (PNEDH, 2009, p. 18).

O contexto social e político trazido pelo processo de redemocratização do país, em que intelectuais e sociedade civil se mobilizaram em torno do Estado, para reivindicarem um processo educacional inclusivo, é comemorado como um período de conquistas de direitos em todos os setores sociais, principalmente em relação à liberdade de expressão. Esse novo cenário político não é compatível com cidadãos/ãs “passivos/as”, modelados/as, ao contrário, necessita de cidadãos/ãs ativos/as, de pessoas empoderadas, que participem do processo de construção social, sujeitos atuantes. Para tanto, existe a constante necessidade de se preocupar com todos/as cidadãos/ãs e, principalmente, com as crianças e os adolescentes. Esses não podem mais ser compreendidos/

as como sujeitos do futuro, receptores de informações e conhecimentos. Crianças e Adolescentes passam a ser legalmente reconhecidos como sujeitos de direitos e que devem exercer o seu papel de participantes do processo de criação de cidadania e de uma sociedade mais igualitária e respeitadora dos direitos humanos.

“Dentro dos muros da escola”: o ECA e o cotidiano escolar

A inserção do Estatuto da Criança e do Adolescente como conteúdo do ensino fundamental exige a realização de discussões acerca das práticas no ambiente escolar, que possam se tornar impeditivas a tal introdução. As dificuldades devem ser destacadas para que possamos enfrentar os desafios e ampliar o debate sobre os direitos da criança e do adolescente, tendo como referência não apenas as práticas escolares voltadas ao pleno desenvolvimento infanto-juvenil, mas todo o arcabouço institucional propiciado pela legislação e, no âmbito da Educação, aos/às profissionais da educação.

A Lei nº. 11.525/2007 modificou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, acrescentando o parágrafo 5º ao seu art. 32, tornando obrigatória a inclusão de conteúdo que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes no currículo e materiais didáticos do ensino fundamental, tendo como diretriz o Estatuto da Criança e do Adolescente, instituído pela Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. A inserção do ECA como conteúdo obrigatório no ensino fundamental tem como objetivo principal a promoção dos direitos da criança e do adolescente, buscando parcerias junto a escola para a efetivação da proteção integral² e tentando diminuir sua exposição às situações de violação de direitos e de tratamentos desumanos. Tal orientação expressa o avanço da cultura democrática e a preocupação em formar cidadãos e cidadãs que participem dos processos decisórios, que fomentem junto ao Poder Público políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável e inclusivo da população. Trata-se, sobretudo, de educar em direitos humanos.

² O Eca foi baseado na Convenção de Direitos da Criança, sendo a fonte primária do conceito de proteção integral.

A educação em direitos humanos e a inserção do estatuto da criança e do adolescente na escola

É evidente que essa tarefa requer ampla parceria entre Poder Público e sociedade civil para sua consolidação, conforme proposto pelo Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH): “cabe destacar a importante participação da sociedade civil organizada, coautora e parceira na realização dos objetivos do PNEDH. De fato, a efetivação dos compromissos nele contidos somente será possível com ampla união de esforços em prol da realização dessa política, a qual deve se configurar como política de Estado”³.

³ Este trecho foi retirado da parte inicial do PNEDH, mais especificamente da apresentação.

O processo de redemocratização e a implementação de uma cultura dos direitos humanos são desafios que ainda se encontram em processo de edificação na sociedade brasileira. Diversas instituições e atores sociais integram os agentes envolvidos nesta tarefa, tais como movimentos sociais, estados, órgãos públicos e, principalmente, aqueles integrantes da esfera educacional. Nesse sentido, a escola como instituição socializadora cumpre o papel de propiciar o pleno desenvolvimento dos sujeitos que a integram, sobretudo, de formar cidadãos/ãs ativos/as. Posicionada no interior do ambiente social que deve transformar, cabe à escola colaborar com as dinâmicas de consolidação de práticas orientadas pelos direitos humanos, ao passo que deve se constituir como *locus* de ruptura em relação às violações de direitos, a partir de inúmeros métodos pedagógicos e referenciais. Entre esses, cabe especial destaque a incorporação do ECA.

O Estatuto da Criança e do Adolescente é um instrumento jurídico que contribui para que toda a sociedade firme o compromisso de proteger e respeitar a criança e o adolescente, considerando-os como sujeitos de direitos e em processo de desenvolvimento. Sua conversão em conteúdo da educação fundamental reafirma o papel das instituições educacionais na transformação da sociedade.

A apropriação do conteúdo do ECA no ambiente escolar pode contribuir, mais particularmente e de maneira efetiva, para a implementação dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes.

Cabe ressaltar que a introdução de princípios do ECA na escola só é possível em virtude de um relativo amadurecimento e da consolidação de

determinado patamar da cultura de direitos humanos. Afinal de contas, a formação da grande maioria dos/as profissionais da educação prioriza a cultura democrática, tendo como orientação pedagógica as teorias histórico-críticas⁴, nas quais o estudante é vislumbrado como agente transformador do processo social. Nesse sentido, há a necessidade de se continuar ampliando e propiciando aos/às profissionais da educação o acesso à formação que promova a cultura dos direitos humanos, problematizando sistematicamente a realidade escolar e a comunidade na qual os/as estudantes estão inseridos/as. Dessa maneira, o que se busca no contexto das políticas públicas atuais de educação, é proporcionar aos/às profissionais que atuam nas escolas, diferentes formas e conteúdos para se trabalhar em sala de aula.

É imprescindível destacar a introdução do ECA no currículo escolar como conteúdo estruturante das diversas disciplinas, porém, há a necessidade de se pormenorizar os desafios que a própria possibilidade da realização desse conteúdo enfrenta no cotidiano escolar. Alguns estudiosos, como Freitas (2006), defendem a necessidade de inserir todas as disciplinas na reflexão do conteúdo e não atribuir essa responsabilidade somente às disciplinas de ciências humanas, como a história, a sociologia ou a filosofia.

A introdução do ECA no currículo do ensino fundamental, como conteúdo de direitos humanos, remete-nos a novas discussões acerca da sua operacionalidade no cotidiano escolar. O debate se circunscreve em torno da forma como o conteúdo será ministrado, se metodologicamente associado aos conhecimentos das outras disciplinas ou uma disciplina específica para essa finalidade. Apesar do PNEDH ter a transversalidade na educação básica como princípio norteador da educação em direitos humanos, o debate é amplo e as diversificadas experiências têm demonstrado variadas possibilidades. Segundo o PNEDH, “a prática escolar deve ser orientada para a educação em direitos humanos, assegurando o seu caráter transversal e a relação dialógica entre os diversos atores sociais” (PNEDH, 2009, p.32).

O encaminhamento para a questão da transversalidade das ações de educação em direitos humanos deve ser discutido nos próprios sistemas

⁴ A concepção educacional histórico-crítica origina-se das correntes progressistas no campo pedagógico, na década de 80. Essa teoria irrompe a partir concepção dialética e da psicologia histórico-cultural desenvolvida a partir de Vigotski. Conforme explica Saviani, a educação é entendida como o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens. Isso significa que a educação é entendida como ação mediadora da prática social. Este é o ponto de partida e o ponto de chegada da prática educativa. Daí decorre um método pedagógico que parte da prática social onde professores/as e alunos/as se encontram igualmente inseridos/as, ocupando, porém, posições distintas, condição para que travem uma relação fecunda na compreensão e encaminhamento da solução dos problemas postos pela prática social (SAVIANI, 1995).

A educação em direitos humanos e a inserção do estatuto da criança e do adolescente na escola

de ensino, a partir dos entendimentos e construções realizadas pelos atores diante dos contextos particulares. Diante dos conteúdos transversais, uma preocupação que os/as profissionais da educação devem enfrentar é, especificamente, em relação ao modo como o tema de direitos humanos e o ECA são abordados no cotidiano escolar. Se eles realmente fazem parte dos projetos político-pedagógicos das escolas e assim são tratados rotineiramente em sala de aula, ou se apenas são inseridos na elaboração de testes e provas, não correspondendo às discussões e debates em sala de aula. Se for dessa forma, o conteúdo tem poucas chances de ter rebatimento na vida da escola e tampouco na realidade dos/as alunos/as e, conseqüentemente, não atingirá o objetivo de promover a cultura dos direitos humanos de crianças e adolescentes na comunidade escolar. Tal prática pedagógica não dialoga com os saberes dos alunos e das alunas, não respeita sua realidade e não os/as reconhece como sujeitos do processo histórico.

O contexto de redemocratização do Brasil, que possibilitou uma série de mudanças nas concepções educacionais, fomentou, por vezes, a emergência de práticas pedagógicas progressistas ligadas às correntes histórico-críticas, aos direitos humanos e pautadas em uma cultura democrática. Nesse sentido, é importante destacar que, de acordo com os princípios assinalados pelo PNDEH,

A educação em direitos humanos deve abarcar questões concernentes aos campos da educação formal, à escola, aos procedimentos pedagógicos, às agendas e instrumentos que possibilitem uma ação pedagógica conscientizadora e libertadora, voltada para o respeito e valorização da diversidade, aos conceitos de sustentabilidade e de formação da cidadania ativa (PNEDH, 2009, p.31).

A prática pedagógica que parte de uma orientação democrática centrada nos direitos humanos, coloca o/a aluno/a como sujeito do processo histórico e contribui para a mudança nas relações entre os/as alunos/as, que estarão mais atentos/as às práticas que levem à violação de seus direitos, tanto

na escola, quanto na sociedade. Portanto, a ideia é que o/a estudante, criança ou adolescente, se reconheça como sujeito do processo de transformação do espaço social, reproduzindo os direitos humanos em sua vida, no cotidiano escolar e na comunidade. Assim, poderemos atingir o objetivo de educar cidadãos/ãs empoderados/as, ativos/as e que compreendam o conceito de dignidade humana, se sensibilizem e tenham atitude ativa ao perceberem que seu direito ou de seu/sua companheiro/a está sendo violado.

Crianças e adolescentes aprendem a cultura do respeito e promoção dos direitos humanos e a escola ocupa papel central em sua formação. Muitas vezes, os professores/as presenciam nas escolas alunos se queixando e até mesmo denunciando maus tratos praticados em suas famílias ou por conhecidos. Porém, é necessário destacar que é comum não saberem como resolver ou encaminhar tal situação. Sobre isso, é importante registrar que as instituições escolares ainda encontram dificuldades em comunicar aos Conselhos Tutelares casos de alunos/as que se encontram em situações de violação de direitos⁵.

A interação entre professor/a e estudante conduz, muitas vezes, a um conhecimento mútuo e ao estabelecimento de uma relação respeitosa e solidária entre esses sujeitos. Ao mesmo tempo, uma relação dessa natureza pode possibilitar o acompanhamento de situações que previnam violações de direitos. A lógica é que, criando possibilidades de participação que envolvam os/as profissionais da educação e os/as alunos/as e empoderem esses agentes do processo de ensino-aprendizagem, eles/as passem a se reconhecerem também como sujeitos de seu processo histórico. Quando se trabalha com a compreensão do/a estudante como sujeito de direitos, ele/a vai estar mais apto/a para participar do processo de construção do conhecimento e de um ambiente escolar e social que favoreça seu desenvolvimento integral.

Sabemos que os conflitos existentes no ambiente escolar, e mais especificamente, em sala de aula, não devem ser extintos. O conflito em si não pressupõe violação de direitos, ele é parte do processo de aprendizagem. As relações cotidianas na sala de aula não devem ser perpassadas somente pela concordância de opiniões entre seus agentes, mas sempre pela diversidade,

⁵ Conforme estabelece o art. 56 do ECA: “os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de: I- maus tratos envolvendo seus alunos; II- reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares e; III- elevados níveis de repetência. Essas situações exigem dos/as profissionais da educação um grau de integração das atividades escolares e a busca de ideais solidários, com a finalidade de assegurar o pleno desenvolvimento do educando, conforme destaca a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei Federal nº. 9.394/1996). O desafio lançado por tais princípios só pode ser superado a partir da constituição de práticas e ferramentas para os profissionais da educação.

A educação em direitos humanos e a inserção do estatuto da criança e do adolescente na escola

pela alteridade, pela variedade de ideias e pelos modos de pensar e conceber a vida. Por isso, é importante que profissionais da educação e alunos/as tenham acesso a uma sólida formação em direitos humanos, aprendendo a conhecerem-se a si mesmos, seus limites e possibilidades, e também a se conhecerem e se respeitarem reciprocamente. É muito mais proveitoso que professor/a e aluno/a aprendam a trabalhar suas diferenças e discordâncias em sala de aula do que permitir que o conflito não resolvido transcenda o ambiente e ganhe dimensões maiores, envolvendo a comunidade escolar. Quando o problema é resolvido entre os próprios agentes, esses se tornam sujeitos transformadores de sua realidade. Nesse aspecto, reside a importância da introdução do ECA como conteúdo de conhecimento e referência para as práticas escolares, incentivando e apoiando o/a educador/a e o/a educando/a a debaterem suas dificuldades no dia-a-dia da escola. Contudo, ao lidar com o/a aluno/a, é necessário que o educador/a leve em consideração “a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento” conforme destaca o artigo 6º do ECA.

A inserção do conteúdo do ECA na escola visa promover o conhecimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes, ao mesmo tempo em que contribui para a disseminação da cultura do respeito às diferenças de opiniões, para a promoção da igualdade e o fortalecimento do exercício da participação, concentrando esforços na formação de cidadãos/ãs, com atenção especial aos segmentos sociais historicamente excluídos e discriminados pela sociedade brasileira. Segundo os princípios norteadores do PNEDH,

[...] a educação em direitos humanos deve estruturar-se na diversidade cultural e ambiental, garantindo a cidadania, o acesso ao ensino, a permanência e conclusão dos estudos com êxito, a equidade (étnico-racial, religiosa, cultural, territorial, físico-individual, geracional, de gênero, de orientação sexual, de opção política, de nacionalidade, dentre outras) e a qualidade da educação (PNEDH, 2009, p.32).

Por isso, é importante o/a professor/a dialogar com seus/suas alunos/as e conhecer suas concepções e experiências de vida, as expectativas em relação

à convivência com os/as demais, suas insatisfações e anseios com relação à escola e ao ambiente escolar. Essa seria uma maneira de assegurar a participação dos/as alunos/as e canalizar os conflitos para o aprofundamento de discussões mais amplas acerca das próprias dificuldades encontradas por eles/as. Esse tipo de comportamento torna o/a professor/a mais do que mediador/a entre aluno/a e conhecimento, um/a parceiro/a na busca da implantação efetiva da cultura dos direitos humanos. Nessa visão integradora do PNEHD, o/a professor/a é, junto com outros/as profissionais da educação, um/a catalisador/a de demandas em direitos humanos, tendo como objetivo a consolidação da cultura dos direitos humanos. Afinal, a “escola, como espaço privilegiado para a construção e consolidação da cultura de direitos humanos, deve assegurar que os objetivos e as práticas a serem adotados sejam coerentes com os valores e princípios da educação em direitos humanos” (PNEHD, 2009, p.32).

Para ilustrar tais questões, podemos lançar um olhar sobre o *conflito-estopim* do filme *Entre os Muros de Escola* (*Entre les Murs*. França, 2007). Em determinado momento da narrativa, uma discussão entre o professor e duas alunas, motivada por uma agressão verbal, termina por envolver um terceiro aluno, o que faz com que a discussão extrapole a sala de aula e que um estudante que não estava envolvido diretamente na discussão, seja expulso da escola. Na cena em análise, nota-se que a falta de diálogo entre professor e alunos, ou a impossibilidade de solucionar um conflito no interior da própria sala de aula, pode levar a uma situação de violência. Acerca desta temática, Dias (2008) acredita que

A escola deve privilegiar o exercício do diálogo como forma de resolver pequenos conflitos e de ajustar pontos de vistas distintos. Ao negociar, no grupo, a adequação do seu ponto de vista, crianças e adolescentes tomam contato com outras formas de pensar, de sentir e de agir, levando-os a relativizarem seu próprio pensamento acerca do problema em questão, desenvolvendo o espírito de cooperação e de solidariedade entre eles mediante fortalecimento de atitudes de respeito ao colega e ao bem comum” (DIAS, 2008, p.157).

A educação em direitos humanos e a inserção do estatuto da criança e do adolescente na escola

Respeitar os direitos das crianças e adolescentes implica promover encontros de diálogos e debates com alunos/as, profissionais da educação, mães e pais sobre os problemas que acontecem na escola e que, geralmente, estão interligados aos da comunidade. É necessário demonstrar suas implicações no processo de ensino/aprendizagem e no desenvolvimento integral das crianças e adolescentes. Promover reflexões sobre práticas que contribuam para a estruturação de um espaço escolar que respeite os direitos humanos de crianças e adolescentes, implica incluí-los também na discussão sobre a resolução de conflitos e problemas, de preferência sendo as próprias crianças e adolescentes motivados a manifestarem suas opiniões e a buscarem formas alternativas de participação na escola.

Participar desse processo incentiva-os a tornarem-se sujeitos do processo educativo, estimulando a formação do/a cidadão/ã que participa da sociedade. Considerar a criança e o adolescente como sujeitos de seu processo histórico é assegurar-lhes as condições para que sejam capazes de compreenderem e assumirem suas responsabilidades sobre o que acontece na comunidade e na escola, percebendo as dificuldades e problemas existentes e ajudando na sua solução. Esses mecanismos contribuem para tornar crianças e adolescentes capazes de entenderem sua realidade e contribuírem para seu processo de aprendizagem e de desenvolvimento pessoal e social.

Considerações Finais

A consolidação da cultura de direitos humanos representa um dos principais objetivos da introdução do ECA como conteúdo do currículo do ensino fundamental. A inserção do Estatuto na escola busca efetivar os direitos de crianças e adolescentes, que ainda encontram inúmeras dificuldades de materialização. Portanto, a sua incorporação como conteúdo educacional constitui-se em mais uma forma de assegurar a proteção integral. O apoio da instituição escolar e de seus agentes para promover a proteção de crianças e adolescentes se harmoniza com os princípios do PNEDH de

ampliar a participação da sociedade civil na implantação e defesa dos direitos humanos.

Entendemos, dessa maneira, que a escola se consagra como um espaço privilegiado para a realização de discussões e ações que fortaleçam as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

A cultura dos direitos humanos pressupõe uma sociedade que respeite os interesses e condições de diversos grupos sociais, atendendo suas demandas e peculiaridades. Portanto, o Estado democrático de direito constitui-se, ainda, na melhor forma para o atendimento dos interesses das populações em situação de exclusão. Porém, a vivência das diversas formas de participação no Estado somente se efetiva com uma estrutura educacional fundada no princípio democrático e voltada a esse objetivo, dada a centralidade da educação na produção das crenças, valores e práticas dos sujeitos sociais. Por isso, é imprescindível discutirmos o empoderamento dos/as estudantes por meio do estabelecimento do diálogo entre professores/as e alunos/as.

A cultura de direitos só pode ser implementada, evidentemente, por vias democráticas, em que professor/a e aluno/a sejam parceiros e agentes dos processos formativos. Somente se incorpora uma determinada forma de agir se tivermos vivenciado essa experiência e comprovado sua importância.

É preciso reafirmar e compreender que a democracia se efetiva apenas quando as demandas dos setores excluídos da sociedade são atendidas. Contudo, para que essas reivindicações sejam acolhidas, há necessidade de reconhecê-las, por isso é importante empoderar os indivíduos para que eles sejam os/as interlocutores/as dessas demandas. Dito em outras palavras, a consolidação dos direitos humanos só se realiza na medida em que os sujeitos passam a acessar aos seus direitos conscientes da importância de seu papel na transformação da realidade social. É essa conjunção de características que representa a inserção do ECA no ensino fundamental: possibilitar o conhecimento, desenvolver valores e comportamentos e desencadear ações voltadas para a promoção, proteção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Neste campo, a educação tem a sua centralidade.

Referências

BENEVIDES, Maria Vitória. Democracia e direitos humanos – reflexões para os jovens. In: ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares et. al. **Direitos Humanos: capacitação de educadores**. João Pessoa: Editora UFPB, 2008.p. 143-156.

BITTAR, Marisa; FERREIRA JR, Amarilio. Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar. In: **Cadernos Cedex**. Campinas, vol. 28, n. 76, p. 333-355, set./dez. 2008, p. 333-355.

BRASIL, República Federativa. **Lei de diretrizes e bases da educação nacional** (Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996).

BRASIL, República Federativa. **Estatuto da Criança e do Adolescente** (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990).

BRASIL, República Federativa. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos** (Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos). Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, 2006.

DIAS, Adelaide Alves. A escola como espaço de socialização da cultura em direitos humanos. In: ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares et. al. **Direitos Humanos: capacitação de educadores**. João Pessoa: Editora UFPB, 2008. p. 157-161.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. Campinas: Autores Associados, 1995.

20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: aprendizados da participação política dentro da escola pública

Francisca Rodrigues de Oliveira Pini

Washington Lopes Góes

Deucelia Nunes de Lima

Roberta Scatolini

Paulo Sergio Marcelino

Este texto refletirá sobre os processos formativos dos trabalhadores da rede de educação de Osasco e a compreensão sobre os princípios e diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e suas implicações na prática educativa. Tais elementos têm sido essenciais para apreensão dos avanços e desafios na implementação do ECA nessa trajetória de 20 anos, bem como os aprendizados da participação política nos espaços educacionais.

No processo educacional, a concepção tradicional de ensino delimitou e ainda delimita a participação ativa do educando na construção coletiva do conhecimento. A educação tradicional coloca-o como ser determinado pelas suas condições materiais-financeiras e não apresenta possibilidades para a superação das situações que o oprimem. Não compreende, portanto, a questão social como fruto de um sistema desigual e a educação como um instrumento potencializador para ler a realidade, e no conjunto das relações sociais, construir estratégias de enfrentamento a essa realidade desigual.

São nas contradições e conflitos presentes na educação tradicional que surge a educação numa perspectiva transformadora e libertadora, a qual busca a construção histórica do homem(mulher) comprometido(a) com o seu tempo. Diversos educadores/as de todo o Brasil, indignados com o sistema social, político e econômico vigente, experimentaram outras formas de trabalhar o

processo educativo: a partir da realidade social do educando(a); por meio do diálogo e do respeito à diversidade cultural; proporcionando criticidade aos educandos/as; e dentre outros/as, proporcionando autonomia e convicção de que a mudança é possível.

A ideia da igualdade e dignidade dos cidadãos, apenas do ponto de vista jurídico em uma sociedade desigual como a brasileira, já não é mais aceita, por não assegurar respostas concretas aos anseios da sociedade. Na compreensão de Benevides,

[...] dignidade é a qualidade própria da espécie humana que confere a todos e a cada um o direito à realização plena como ser em permanente inacabamento, à proteção de sua integridade física e psíquica, ao respeito a suas singularidades, ao respeito a certos bens e valores, em qualquer circunstância, mesmo quando não reconhecidos em leis e tratados. Dignidade é aquele valor - sem preço! - que está encarnado em todo ser humano. Direito que lhe confere o direito ao respeito e à segurança - contra a opressão, o medo e a necessidade - com todas as exigências que, na atual etapa da humanidade, são cruciais para sua constante humanização (BENEVIDES, 2005, p.12).

Neste sentido, a concepção de democracia participativa ganha espaço na agenda política, pela compreensão da parte da sociedade que entende que é o processo coletivo o possibilitador das transformações sociais.

[...] o caráter popular do poder e das lutas tende a evidenciar na medida em que os direitos só ampliam seu alcance ou só surgem como novos pela ação das classes populares contra a cristalização jurídico-política, que favorece a classe dominante. Em outras palavras, a marca da democracia moderna, permitindo sua passagem de democracia liberal a democracia social, encontra-se no fato de que somente as classes populares e os excluídos concebem a exigência de reivindicar direitos e criar novos direitos (CHAUI, 2005, p.25).

Por isso, é preciso afirmar que a democracia a qual defendemos não se constrói por decreto, nem tampouco no ato de votar na escolha de governantes

20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente

ou de qualquer outra representação política, mas assegurar a participação da população na vida política seja nas associações de bairros, nos clubes, nas empresas, nos partidos políticos, nos movimentos sociais e estudantis, entre outros.

A democracia, entendida como regime alicerçado na soberania popular, na justiça social e no respeito integral aos direitos humanos, é fundamental para o reconhecimento, a ampliação e a concretização dos direitos. Para o exercício da cidadania democrática, a educação, como direito de todos e dever do Estado e da família, requer a formação dos/as cidadãos(ãs).

Desse modo, a educação é compreendida como um direito em si mesmo e um meio indispensável para o acesso a outros direitos. A educação ganha, portanto, mais importância quando direcionada ao pleno desenvolvimento humano e às suas potencialidades, valorizando o respeito aos grupos socialmente excluídos.

Mulheres e homens, somos os únicos seres que, social e historicamente, nos tornamos capazes de apreender. Por isso, somos os únicos em quem aprender é uma aventura criadora, algo, por isso mesmo, muito mais rico do que meramente repetir a lição dada. Aprender para nós é construir, reconstruir, constatar para mudar, o que não se faz sem abertura ao risco e à aventura do espírito. (FREIRE, 2010, p.69).

Essa concepção de educação busca efetivar a cidadania plena para a construção de conhecimentos, o desenvolvimento de valores, atitudes e comportamentos, além da defesa socioambiental e da justiça social.

Nesse sentido, é importante o desenvolvimento de processos formativos, com metodologias participativas, diversas formas de expressão e materiais didáticos que promovam a construção coletiva e a mudança de cultura e de práticas, e gerem ações e instrumentos em favor da defesa, da promoção e ampliação dos direitos humanos.

Sendo a educação um meio privilegiado na promoção dos direitos humanos, cabe priorizar a formação de agentes públicos e

sociais para atuar no contexto escolar e social, na educação não-formal e formal, abrangendo os sistemas de educação, saúde, comunicação e informação, justiça e segurança, mídia, entre outros. É necessário integrar e aprimorar os espaços de participação existentes, bem como criar outros novos, e mecanismos institucionais de construção e monitoramento das políticas públicas de direitos humanos no país, para que possamos ter a esperança em reinventar uma outra sociabilidade humana.

Por isso,

[...] a esperança faz parte da natureza humana. Seria uma contradição se, inacabado e consciente do inacabamento, primeiro, o ser humano não se inscrevesse ou não se achasse predisposto a participar de um movimento constante de busca e, segundo, se buscasse sem esperança. A desesperança é negação da esperança [...] A esperança é um condimento indispensável à experiência histórica. Sem ela, não haveria História, mas puro determinismo. Só há história onde há tempo problematizado e não pré-dado. A inexorabilidade do futuro é a negação da História. (FREIRE, 2010, p.72).

O autor deixou para a humanidade um legado de vida, luta e esperança que tem nos proporcionado reinventá-lo e continuar a sua obra naquilo que é essencial na construção do sujeito social, a educação.

A educação tem favorecido a construção de novos espaços de formação, sistematização e gestão compartilhada de políticas sociais, programas e projetos nos campos da educação escolar, da cultura, dos movimentos sociais e da comunicação, entre outros, construindo no tecido social novos sujeitos, por estarem orientados por um projeto societário alternativo ao existente.

Essa atuação fundamenta-se por uma perspectiva da Educação em Direitos Humanos, baseada pelos referenciais teóricos metodológicos freirianos, que tem buscado problematizar a

[...] educação das massas como algo fundamental entre nós. Educação que, desvestida de roupagem alienada e alienante, seja uma força de mudança e de libertação. A opção, por isso, teria de ser também, entre uma 'educação' para a 'domesticação, para a alienação, e uma educação para a liberdade. 'Educação' para o homem-objeto ou educação para o homem-sujeito" (FREIRE, 2008, p.44).

A formação de uma cultura de respeito à dignidade humana deve gerar mudanças que possam desestabilizar o que está enraizada nas mentalidades e nas atitudes. Exige a transformação de valores e costumes arraigados na sociedade, no caso da sociedade brasileira, decorrentes de fatores históricos como o longo período de escravidão, que significou exatamente a violação de todos os princípios de respeito à dignidade da pessoa humana; a política oligárquica e patrimonial; o sistema de ensino autoritário, elitista, e com uma preocupação muito mais voltada para a moral privada do que para a ética pública; a complacência com a corrupção e com os privilégios concedidos aos governantes e as elites; o descaso com a violência, quando ela é exercida exclusivamente contra os pobres e os socialmente discriminados; as práticas religiosas essencialmente ligadas ao valor da caridade em detrimento do valor da justiça; o sistema familiar patriarcal e machista; o racismo e o preconceito contra todos os considerados diferentes; o desinteresse pela participação cidadã e pelo associativismo solidário, e o individualismo consumista, decorrente de uma falsa ideia de "modernidade".

A construção de uma cultura de respeito à dignidade humana, por meio da promoção e da vivência dos valores da liberdade, da justiça, da igualdade, da cultura da paz, do diálogo, da politicidade e da democracia, implica uma formação processual e integral rumo à construção de um novo modelo de sociedade: o "outro mundo possível".

O ECA nas escolas: uma experiência inovadora na Rede Municipal de Educação de Osasco

O Instituto Paulo Freire, desde 2006, vem assessorando a Secretaria Municipal de Osasco na implantação do Programa Escola Cidadã que amplia nas unidades educacionais da rede de ensino a gestão democrática, a participação ativa dos sujeitos envolvidos no processo educacional, a promoção do exercício da cidadania desde a infância e a cultura da avaliação dialógica e formativa, por meio de processos de formação. Sendo assim, as diretrizes assumidas pela gestão educacional de Osasco definiram ações pautadas pelos princípios da Escola Cidadã, da inclusão social, da diversidade, da sustentabilidade e da pedagogia dos direitos.

É importante destacar que, a Lei nº 11.525/2007, que institui a obrigatoriedade do conteúdo que trata dos direitos das crianças e dos adolescentes no currículo de ensino fundamental foi aprovada e isso traz mais incentivo para as escolas repensarem nos seus planos de trabalhos anuais e nos Projetos Eco Político Pedagógico (PEPP), o lugar da criança e do adolescente no currículo.

O PEPP é mais amplo, traduz princípios e diretrizes da política educacional em que está inserido, as características físicas, humanas, sociais, culturais econômicas da unidade educacional que representa, bem como as prioridades, plano de ações e metas da instituição a médio e longo prazos. Nenhum é hierarquicamente superior ao outro; são complementares (FAVARÃO, 2009, p. 34).

Durante as formações com os diversos segmentos das unidades educacionais, constatou-se a necessidade de cursos de formação sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e, em outubro de 2008, a Secretaria de Educação resolveu impulsionar esta reflexão sobre o ECA, com o Instituto Paulo Freire, que formulou cursos que tratassem dos direitos da criança e do adolescente com metodologia que impulsionasse os trabalhadore(as) da

20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente

educação a refletir, repensar a prática e construir novas possibilidades nos locais de trabalho.

O objetivo do curso foi o de favorecer a qualificação da intervenção pedagógica nos espaços educacionais, a partir do que preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente, buscando refletir com a rede educacional, o conhecimento jurídico, pedagógico e filosófico, dos procedimentos de sua aplicação.

¹ Conforme relatório do Curso sobre Estatuto da Criança e do Adolescente elaborado pelo Instituto Paulo Freire, 2009.

Na avaliação realizada durante o curso de 2009, a Coordenadora pedagógica da EMEF/Osasco, João Euclides de Ana Lúcia Redondo¹, relatou:

“ao estudar o ECA, o ponto de partida não é a lei em si mesma, são as pessoas, as crianças, os adolescentes e as relações estabelecidas entre elas e com o mundo em que vivem: saber como posso ajudar como professora, mãe e cidadã, trazer novos conhecimentos para mim e melhorar a minha unidade e comunidade”.

Refletir sobre as implicações na prática dos educadores e desenvolver projetos sobre o ECA que respondam à demanda das unidades educacionais da Rede de Osasco, através dos temas – doutrina da proteção integral, concepção da infância, mídia e sociedade de consumo, novas configurações das famílias, cidadania – apresentados no decorrer do curso, os educadores puderam desenvolver estas reflexões em suas unidades escolares em Horário de Trabalho Pedagógico (HTP), reuniões de pais, roda de conversa com as crianças, encontro com o Grupo Sementes da Primavera e Conselho de Gestão Compartilhada. Os projetos de intervenção apresentados pelos educadores versaram sobre Trabalho Infantil, Direito à brincadeira, Inclusão, Direito à proteção, vida e saúde.

O inovador neste processo foi o movimento desencadeado nas 136 unidades educacionais do município de Osasco (SP), que revelou o quanto os trabalhadores e trabalhadoras da educação desconheciam os princípios e valores subjacentes ao ECA. Tal experiência aponta como centralidade a relação educador e educando num sentido de horizontalidade, bem como demanda

prioridade absoluta aos direitos da infância e da juventude, colocando como responsáveis por assegurar tais direitos o Estado, a Sociedade, a Comunidade e a Família.

No dia 13 de julho de 2010, comemoramos 20 anos do ECA, fruto do processo de organização da sociedade brasileira que iniciou com a promulgação da Constituição Federal, a criação de importantes instrumentos de defesa, como do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, a Lei de Diretrizes e Bases e do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Esses marcos legais nos provocam a olhar a realidade de modo que consigamos projetar novas intervenções para a transformação social.

Conquistamos um sistema normativo nacional e internacional dos direitos da criança e do adolescente como parte do sistema de direitos humanos: às pessoas com idade de até 18 anos são asseguradas prioridade absoluta na formulação de políticas sociais diante da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Ou seja, é exigível, não só da família, mas também da sociedade e do Estado, o dever de 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. (art. 227, da Constituição Federal).

Para fortalecer o processo de construção da gestão democrática foi preciso inserir as crianças de forma a promover sua participação efetiva fazendo valer o previsto nos parágrafos II, V, VI do artigo 16 do ECA. Trata-se do projeto Sementes de Primavera, cujo objetivo é o de promover o exercício da cidadania desde a infância. A criança passa a compreender que faz parte dos processos decisórios e que esses são fundamentais na qualidade de sua educação, proporcionando sua sociabilidade na vida cidadã. O educador do Programa da Educação Cidadã (PEC) atua como mediador da ação, uma vez que também é base do processo pedagógico compreender a criança como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento. Os membros do projeto têm a tarefa de criar um

20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente

espaço socializador, que possibilite a criança pensar, criticar, propor, escolher, um espaço que garanta entre outras coisas, a formação de seres humanos éticos. As crianças reúnem-se uma vez por semana para discutir assuntos relevantes à vida escolar, comunitária e social. São eleitas por seus pares, por meio de uma atuação mobilizadora que envolve toda a escola. Há um movimento para incorporar as propostas produzidas nos encontros dos grupos sementes no Plano de Trabalho Anual (PTA) das unidades escolares. As propostas apresentadas ultrapassam os relatórios e são plenamente incorporadas à vida escolar. Esse conjunto de ações coloca em prática o princípio da prioridade absoluta.

O fortalecimento do exercício da cidadania desde a infância, neste contexto, significa envolver crianças, adolescentes e jovens na vida cotidiana da escola e de suas comunidades mediante a palavra dialogada e a ação cooperativa: lendo o mundo vivido, analisando, interpretando, propondo ações de transformação e comprometendo-se com elas. Esse exercício promove o diálogo intergeracional tão necessário para as relações sociais, uma vez que uma geração aprende com a outra.

Outra inovação do PEC de Osasco foi a Conferência Lúdica da rede educacional, experiência coordenada pelos Conselhos de Direitos, nas três esferas desde 1999, a primeira em 2007, e a segunda em outubro de 2009, que contou com a participação das crianças tanto das unidades de educação infantil, quanto do ensino fundamental. Para mobilizar as Unidades Educacionais (UEs) para esse processo foram retomados documentos das conferências anteriores e enfatizado um dos eixos indicados na Conferência de 2009, a **participação das crianças nos espaços de cidadania**. Para isso, as UEs foram desafiadas a planejar e vivenciar atividades pedagógico-culturais que provocassem as crianças a dialogarem sobre sua vida escolar e comunitária, de modo a fortalecer a doutrina da Proteção Integral presente no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Outro desafio apresentado às UEs foi a construção coletiva de uma Carta de Compromissos, com ações para o exercício da cidadania desde a infância, pautadas nos direitos fundamentais. Como resultado dos diálogos,

as crianças indicaram a necessidade de continuidade para o ano de 2010, tendo em vista que o exercício de cidadania promovido pelas conferências tem trazido o sentido de pertencimento da vida comunitária.

As crianças, na qualidade de sujeitos de direitos e do processo de ensino e aprendizagem, são estimuladas a participar ativamente da construção dessa nova sociabilidade, seja por meio das escolas, ou meio de qualquer organização social que contemple o projeto de vida daqueles que dela fazem parte. Essa abordagem tem possibilitado de forma sistemática a construção de uma cultura participativa democrática, tanto no âmbito dos espaços escolares, quanto no âmbito dos movimentos sociais, nos quais atuamos diretamente.

Embora tenhamos vivido no Brasil, a busca pela efetivação da democracia participativa, não conquistamos em São Paulo e em Osasco, ampliar, de forma significativa, a criação e o funcionamento regular de mecanismos de tomada de decisões partilhadas.

Em Osasco, de modo particular, é possível afirmar que o investimento nessa cultura participativa tem sido a prioridade do governo, desde 2005. Isso altera o modo de ser de um povo, pois o possibilita a refletir todos os projetos que estão em disputa e em favor de quem eles estão. Isso se torna em médio prazo política de Estado e não de governo, pois a população começa a se apropriar e a controlar efetivamente os rumos do município.

No bojo dessas ações a Prefeitura Municipal de Osasco e a Secretaria Municipal de Educação trabalharam na elaboração de uma lei que transformava o Conselho de Escolas em Conselhos de Gestão Compartilhada; esta lei foi aprovada pela Câmara Municipal e sancionada pelo Prefeito em julho de 2007. Foram realizadas assembleias em cada uma das unidades educacionais.

Deste modo, foi criado o Conselho de Gestão Compartilhada (CGC), espaço de diálogo, reflexão, ação, entre educadores, gestores, funcionários, familiares e alunos, eleito por seus pares. O CCG propõe a democratização da gestão escolar em todos os âmbitos (administrativo, pedagógico e financeiro), visando garantir à criança e ao adolescente o direito de aprender. Consolidado pela Lei Municipal nº 4.136/2007, que prevê a criação do CGC em todas as

20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente

136 unidades educacionais da rede (creche, EMEI e EMEF). Esta lei é pautada pela concepção de gestão da unidade educacional democrática e participativa prevista no artigo 206, inciso VI da Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Para qualificar a participação da comunidade escolar nos CGCs, foram oferecidos aos conselheiros(as) – e a toda comunidade escolar – cursos de formação pautados na perspectiva freiriana, abordando diferentes temas: Leitura do Mundo, Concepção de Família, Princípios de Convivência, Projeto Eco-Político Pedagógico, Concepção de Infância, A Importância do Brincar Para o Desenvolvimento da Criança, Comunicação e Participação, Estatuto da Criança e do Adolescente e Direitos Humanos.

O CGC significa a descentralização das decisões e encaminhamentos, legitimando o processo de gestão democrática, onde a participação interfere diretamente na qualidade do ensino.

Contudo, o processo de formação com a comunidade escolar revelou que é preciso o maior aprofundamento da concepção da infância, maior diálogo com o sistema de garantia de direitos, criar estratégias que envolvam a comunidade escolar no processo de compreensão e ação em relação à violência contra a criança. Fortalecer uma rede de serviços para dialogar e encaminhar as violações contra os direitos da infância e adolescência.

Para atender a esta demanda, foi criado o Conselho de Gestão Compartilhada em Ação (CGC em Ação), que surge com o desafio de estruturar uma rede de informação e de ações concretas que visem à proteção dos direitos, conforme definidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente².

O principal objetivo do CGC em Ação é implementar um processo de formação com os segmentos de familiares e educandos(as), funcionários de apoio e professores do Conselhos de Gestão Compartilhada (CGC) nas trinta e três unidades educacionais (UEs) no Município de Osasco, de maior desigualdade socioeconômica, sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, possibilitando a caracterização das necessidades locais para identificação e encaminhamento das violações cometidas contra a infância e a adolescência e

² Este projeto é uma parceria entre o Instituto Paulo Freire, Secretaria Municipal de Educação e Conselho Municipal de Osasco (CMDCA). Foi aprovado pelo CMDCA em 2009.

das possíveis ações sociais pertinentes às demandas, bem como propiciar sua multiplicação visando ampliar a rede de proteção para Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Com esta ação esperamos desencadear, no município, intervenções que promovam os direitos da infância, em suas várias dimensões, dentre elas a prevenção à violência contra criança e adolescente.

Para o desenvolvimento deste trabalho, tomamos como ponto de partida a concepção da educação freiriana, que visa à humanização e à autonomia do ser humano. Uma educação que concebe o ser humano como sujeito da sua própria história, como um ser capaz de analisar o seu “estar sendo no mundo”, como diria (FREIRE, 1997), de compreender a realidade vivida e de agir sobre a realidade, transformando-a para melhor. Uma educação que reconhece o educando no educador e o educador no educando, pois entende que, no processo educacional, todos ensinam e aprendem. Nesse sentido, os procedimentos metodológicos não pressupõem ações “para” as famílias e crianças, mas “com” elas. Não serão feitas “por” elas, mas “junto” com elas. Não levamos propostas “prontas”, pelo contrário, discutimos em conjunto até encontrarmos coletivamente as alternativas.

Os projetos de intervenção que serão elaborados pelos participantes deverão passar para aprovação do Conselho de Gestão Compartilhada, visto que é uma ação para o fortalecimento da Educação Cidadã.

As formações ocorrem quinzenalmente nas unidades educacionais e envolvem os educadores(as) e os diversos segmentos da comunidade escolar.

Outra atividade de grande importância prevista pelo CGC em Ação é o circuito interativo, cujo objetivo é o de integrar a comunidade com os diversos órgãos que constituem o sistema de garantia de direitos. Desta forma, a comunidade se insere no processo participativo por meio da relação efetiva com os sujeitos que integram esses órgãos.

O CGC em Ação representa uma inovação na promoção e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, responde a uma demanda histórica

20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente

do movimento da infância, que é o de inserir, de fato, o ECA nas escolas, bem como fortalecer a rede de combate à violação de direitos.

A educação em direitos humanos torna-se, assim, um imperativo para as práticas educativas e, conseqüentemente, um desafio a ser coletivamente concretizado. Quando assegurada, ela tem possibilitado aos sujeitos envolvidos a reflexão crítica da realidade, bem como a aquisição dos diversos saberes: o acolhimento ao próximo, a capacidade de conviver com a diversidade cultural e acima de tudo, de respeitar integralmente o ser humano. Essa visão crítica e política da educação desde a infância possibilita a transformação dos educandos em sujeitos dos direitos e de responsabilidades, promovendo a afirmação de sua identidade e construindo uma cultura cidadã ativa e participante, auxiliando na construção de um processo de democratização social.

A educação em direitos humanos tem promovido a cultura da paz, assim como, e assumido a orientação estabelecida na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais, ao afirmarem “que toda pessoa tem direito à educação, orientada para o pleno desenvolvimento da personalidade humana, e fortalecimento do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais”. Tal concepção se orienta pela diversidade, pela democracia, pelo conhecimento de seus direitos e dos outros. Envolve mudança de atitudes, posturas e novas concepções.

Tais defesas vêm ganhando terreno e adesão entre os grandes chefes de Estados Nacionais, principalmente naqueles países cuja dívida social é enorme, como no caso do Brasil.

A Política de Educação Cidadã de Osasco compreende o Estatuto da Criança e do Adolescente como um importante instrumento jurídicosocial, político e pedagógico, que contribui com a qualidade social da educação. A plena participação das crianças e adolescentes nos processos de elaboração, aplicação e avaliação dessa política coloca na ordem do dia que é possível estabelecer um conjunto de ações para a implementação da doutrina de proteção integral, por meio da educação.

Referências

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8069, 13 de julho de 1990. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 26 out. 2010.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9394, 20 de dezembro de 1996.

BENEVIDES. Maria Victoria. In. SCHILLING. Flávia. **Direitos Humanos e Educação**. São Paulo: Cortez, 2005, p.12.

BEHRING. Elaine Rossetti; BOSCHETTI. Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 2. 3.)

CARTA DA TERRA. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008.

CHAUÍ. Marilena. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. In: **Os sentidos da democracia e da participação**. TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Org.). São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: DIAS, M. E. B. **A dialética do cotidiano**. São Paulo: Cortez, 1980.

DOWBOR, L. Governabilidade e descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, SEADE 10 (3): 76-85, 1996s.

FALEIROS, V. P. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil**. I Política Social. Brasília: UnB, 1998, pp. 43-56.

FAVARÃO. Maria José (Org.) **Educação Cidadã em Osasco: Avanços e Desafios**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009, p.33-34.

_____. **A política social do Estado capitalista**. 3 ed., São Paulo: Cortez, 1980.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 31 ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008

_____. **Ação cultural para a liberdade**. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 41 ed., São Paulo: Paz e Terra, 2010.

20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente

_____. **Pedagogia do oprimido**. 17 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

SADER, E.; GENTIL, P. (Orgs.) **Pós-liberalismo**. As políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

PINI, Francisca Rodrigues de Oliveira. **Fóruns DCA**: Fios que tecem o Movimento da Infância e da Adolescência na construção de caminhos para a democracia participativa. Tese de Doutorado. PUC/SP, 2006.

OLIVEIRA, Francisco e Paoli, Maria Célia (Org.). **Os sentidos da democracia**. Políticas do dissenso e hegemonia global. Rio de Janeiro: Vozes, NEDIC, 1999.

TELLES, Vera da Silva. No fio da Navalha: entre carências e direitos. In: **Revista Pólis** - nº 30. São Paulo, 1998.

Escola, currículo e Estatuto da Criança e do Adolescente na luta por direitos

Priscila de Melo Basílio

Rejane Brandão Siqueira

Sonia Kramer

*Bola de meia, bola de gude
O solidário não quer solidão
Toda vez que a tristeza me alcança
O menino me dá a mão
Há um menino
Há um moleque
Morando sempre no meu coração
Toda vez que o adulto fraqueja
Ele vem pra me dar a mão*

Milton Nascimento

Diversos pesquisadores, gestores de políticas públicas e militantes de movimentos pelos direitos humanos e sociais têm atuado junto a crianças e adolescentes, na luta pela garantia de seus direitos. Para muitos, essa luta se articula a uma educação contra a barbárie, o que exige recuperar a história e as histórias guardadas e esquecidas, estabelecer outra relação com a tradição, colocar o presente numa situação crítica e “compreender que o passado não precisaria ter sido o que foi, o presente pode ser diferente do que é e que, portanto, é possível mudar o futuro”. (KRAMER, 1999, p. 278).

Este texto visa favorecer a reflexão e o debate crítico sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) entendida no âmbito de uma educação contra a barbárie. O primeiro item focaliza a história e as políticas; o segundo, volta seu olhar para a criança; e o terceiro, para a escola. O texto e as autoras se comprometem com a possibilidade de trabalho com o Estatuto na Escola Fundamental. A Lei 11.525/2007 acrescentou o § 5º ao artigo 32 da Lei nº 9.394/1996 (a LDB), determinando a obrigatoriedade de inclusão de

conteúdo que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes no currículo do ensino fundamental, tendo como diretriz o Estatuto da Criança e do Adolescente. Oferecer subsídios para se propor mudanças no agir ético e nas práticas cotidianas – mais do que em disciplinas – é o objetivo central do texto.

História e políticas

A infância e a juventude são alvo de preocupação no Brasil, desde o descobrimento, principalmente no que diz respeito às populações pobres. A partir do século XIX, a situação se agrava: criança, adolescente, crime, rua e trabalho precoce cada vez mais se entrelaçam.

As primeiras intervenções se originaram de entidades filantrópicas e religiosas, com subvenções do Estado que, com frequência, reduziam os problemas da infância pobre à disciplina, assistência e controle. Ajudar e proteger crianças e adolescentes seria um modo de garantir o bem-estar social da população. Tal concepção de proteção voltada para o bem-estar social da população, e não só das crianças, gerou uma contradição: as instituições que deveriam cuidar, proteger, instruir e garantir os direitos das crianças utilizavam castigo e maus-tratos. A prioridade era a de disciplinar para atender às necessidades morais da sociedade. Esta visão foi retratada por Magalhães ainda no início do século XX.

Quando recolhemos um pequeno ser atirado sozinho nas tumultuosas maretas dos refolhos sociais, vítimas de pais indignos ou de taras profundas, não é ele que nós protegemos, são pessoas honestas que defendemos; quando tentamos chamar ou fazer voltar à saúde física ou moral seres decadentes e fracos, ameaçados pela contaminação do crime, é a própria sociedade que defendemos contra agressões, das quais, para ela mesma, o abandono das crianças constitui uma ameaça ou um presságio [...] A proteção dos meninos infelizes é ao mesmo tempo a proteção dos nossos filhos. (MAGALHÃES, 1922, p.133).

Escola, currículo e estatuto da criança e do adolescente na luta por direitos

Ao analisar essa situação, Bazílio (1998) pontua que a infância pobre era vista como ameaça à população. Além disso, com o crescimento de filhos abandonados, surgia a preocupação de regulamentar a situação dessas crianças e adolescentes que precisavam de um olhar especial. Dentro desta perspectiva, em 1927, se dá a primeira iniciativa legal que é a promulgação do 1º. Código de Menores que tem como paradigma a “Doutrina de Situação Irregular”, que se traduz em ações voltadas para o menino e a menina pobres, abandonados ou trabalhadores. Para Bazílio, tais ações evidenciavam uma preocupação do Estado em regenerar crianças consideradas perigosas para retornar ao convívio social:

As medidas tomadas com este código relacionaram-se a uma preocupação com a denominada “deteriorização moral” desses indivíduos. Constavam assim, desde a integração familiar, o recolhimento e o encaminhamento de crianças e adolescentes abandonadas de seus pais, ou instituições, até as que se referiam à delinquência, à ações que iam desde a liberdade vigiada à internação” (BAZÍLIO, 1998, p. 123).

A pobreza era considerada a causa principal da desordem nos centros urbanos, o que gerava a cobrança do Estado por uma ação que afastasse do meio familiar, crianças e adolescentes pobres para receberem uma educação adequada. Médicos e juristas uniam-se para limpar a cidade. Esse ideário redundou, em 1979, no 2º Código de Menores, que reafirmava a Doutrina de Situação Irregular e conferia amplo poder ao Judiciário, na figura do “juiz de menores”.

Na segunda metade da década de 1980, marcada por uma grande mobilização da sociedade brasileira, outras discussões começam a ser travadas em torno da questão do atendimento às crianças e adolescentes. Nesta ocasião, entram em cena atores que se constituem como sujeitos coletivos, tais como Pastoral do Menor, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. Além desses movimentos, outras entidades não governamentais e governamentais

lutavam pelos direitos sociais e vislumbravam a possibilidade de mudança de paradigma no que se refere à atenção à infância. São as primeiras diferenças desse contexto em relação às leis anteriores.

Por outro lado, a consolidação de uma legislação internacional para crianças e adolescentes, pela Convenção da Organização das Nações Unidas dos Direitos da Criança e do Adolescente, foi um marco que determinou outro paradigma para a infância: a Doutrina de Proteção Integral. A ONU aprovou em 1966 os chamados Pactos de Direitos Humanos, compreendendo o Pacto de Direitos Econômicos e Sociais e o Pacto de Direitos Civis e Políticos. Neste último, no artigo 24, encontra-se mencionada a atenção especial à criança.

Toda criança tem direito, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, origem nacional ou social, posição econômica ou nascimento, as medidas de proteção que sua condição de menor requer tanto por parte de sua família, como da sociedade e do Estado (ONU, 1966, p.8).

Nessa trajetória histórica e política, outra conquista pode ser observada na Constituição Federal de 1988, a “Constituição Cidadã”. O artigo 227 evidencia uma concepção de crianças e adolescentes considerados sujeitos de direitos. Outro olhar começava a emergir no cenário social.

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 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 e qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, p.227).

Diferentemente da lei anterior, aqui, a participação popular foi intensa em defesa da mudança de paradigma no que se refere à atenção à infância. Como resultado da ampla mobilização social foi promulgada, em 1990, a Lei

Escola, currículo e estatuto da criança e do adolescente na luta por direitos

8069, que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Segundo este documento, crianças e adolescentes deixam de ser objetos de direitos, regidos pela Doutrina da Situação Irregular e passam a ser sujeitos de direitos em condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

A Lei promove uma série de mudanças: garantia da participação popular através da descentralização política do atendimento à infância, com a criação de conselhos em nível estadual e municipal; garantias processuais no relacionamento do adolescente com o sistema administrativo da justiça juvenil, superando a visão assistencialista e paternalista; nova divisão do trabalho social, incentivando a democracia brasileira e a participação da cidadania organizada na formulação das políticas públicas, na agilização do atendimento e no controle em todos os níveis. Na legislação sobre a infância e juventude tornam-se princípios básicos: a proteção especial aos menores de 18 anos, como seres em desenvolvimento; a família como lugar ideal para o desenvolvimento da criança; absoluta prioridade a tudo em relação à criança e ao adolescente.

O documento determina também direitos fundamentais em favor da infância: direito à saúde, à educação, à cultura, ao lazer, ao trabalho e à assistência social. Considerando esse enorme avanço legal na promoção dos direitos humanos da infância e juventude, tornou-se necessária uma rede de proteção que funcione para colocar em prática os direitos previstos na lei.

A reinserção social das populações infantis e juvenis é peculiaridade do Estatuto, que se contrapõe aos Códigos de Menores, à concepção de minoridade incapaz e à Doutrina de Situação Irregular vigente entre nós até a década de 80. O ECA tem como princípio o paradigma da Proteção Integral: toda criança e adolescente, independentemente da sua cor, religião, etnia, raça, posição social ou econômica deve ter asseguradas condições para o seu pleno desenvolvimento. As crianças devem ser atendidas pelas políticas básicas, direitos de todos, pelos programas complementares para quem deles necessitar, e serviços especiais de prevenção quando os seus direitos estiverem ameaçados ou violados por situação de risco pessoal ou social.

Passados dezoito anos da promulgação do ECA, algumas mudanças foram incorporadas mas, apesar dos avanços, na prática, a garantia de direitos da infância e juventude não tem se efetivado. O direito não se tornou, ainda, fato. A qualidade da atuação e do compromisso não foi alterada. O Estado brasileiro deveria mostrar formas eficazes para a melhoria do atendimento dessa população. Entretanto, até o momento, descentraliza as questões sociais transformando-se em Estado Mínimo e delega a solução desses problemas às organizações não governamentais que funcionam como enxuga gelo para suprir as reais necessidades nas questões sociais.

Muitas são as forças ideológicas em jogo: o capitalismo se fortalece, o consumismo aumenta, o ter se sobrepõe ao ser, relações sociais se fragilizam, condições se tornam precárias. Falando dessa condição gerada na lógica capitalista baseada no consumo, Jobim e Souza diz:

A mutação radical na vida do homem contemporâneo revela o enfraquecimento dos sentimentos essenciais. Em contrapartida, observamos o recrudescimento de necessidades fabricadas no contexto de uma nova universalidade ocidental, a cultura do consumo. [...] A imagem da felicidade do homem atual está indissolavelmente relacionada à posse de objetos descartáveis (JOBIM E SOUZA, 2003, p. 88).

As transformações sociais do século, que atuam em todas as esferas da vida e interferem diretamente no cotidiano das crianças. Entretanto, as mudanças não atingem todos os setores da sociedade e agravam as consequências da desigualdade social, econômica, social e cultural. A compreensão dessa condição exige refletir sobre o papel da escola e dos educadores.

Um olhar sobre as crianças

A realidade que se descortina na contemporaneidade nos faz refletir: se hoje tantos homens e mulheres são violentos, hostis ou indiferentes,

Escola, currículo e estatuto da criança e do adolescente na luta por direitos

negligentes, tal comportamento parece ser fruto de sua constituição como sujeitos sociais. E, se a busca é por uma vida mais justa e digna, é preciso pensar, ouvir e respeitar as crianças agora, no tempo presente. As crianças são sujeitos sociais e históricos marcados pelas contradições da sociedade em que vivemos. A criança não é filhote do homem, ser em maturação biológica; ela não se resume a ser alguém que não é, mas que se tornará adulto, no dia em que deixar de ser criança. (KRAMER, 1999, p.272).

Contudo, não é possível, frente à realidade, falar em lições de humanidade sem tocar em dois pontos: a violência, que destrói a cada dia os sentimentos humanos e a cidadania, que se tornou um dos caminhos possíveis na reconstrução da esperança.

O mundo do que a criança deveria ser ou ter é diferente daquele onde ela vive, ou no, mais das vezes, sobrevive. (...) vemos acumular-se informações sobre a barbárie constantemente perpetrada contra a criança, materializadas nos números sobre o trabalho infantil, naqueles sobre a exploração sexual de crianças de ambos os sexos, no uso imundo que faz o tráfico de drogas de menores carentes (DEL PRIORE, 1999, p.8).

Essa situação vem de longe, mas a cada dia as crianças ficam mais imersas num círculo de violência. As brincadeiras infantis são, em sua maioria, de bandido e polícia, mas, o papel de bandido é mais disputado. Eles simulam armas com as mãos ou com outros materiais, e não só brincam de matar, assaltar, mas de fato, assaltam e matam. Como a escola vem atuando e como deveria atuar frente a esta realidade?

A infância, hoje, enfrenta os mais diversos tipos de violência, onde são violados os direitos de seres humanos, acima de seus direitos de criança. São ações que desconhecem as necessidades e direitos das crianças e adolescentes e os submetem a graves atrocidades: violência doméstica (pais e outros parentes surram e até matam as crianças, acreditando estar agindo legitimamente); violência sexual (segundo as

estatísticas, centenas de meninos e meninas brasileiros são explorados sexualmente, e muitos têm nessa atividade o seu sustento e o da família); trabalho infantil (crianças trabalham nas minas de carvão, quebrando pedras, cortam cana, vendem balas, fazem malabarismos nos sinais de trânsito, nos roçados, no serviço doméstico que em outras classes sociais é desempenhado por trabalhadores remunerados); maus tratos, abusos, abandono e negligência.

Ao lado das questões de classe, as crianças sofrem de discriminação e preconceito de todos os tipos – raciais, étnicos, religiosos, de classe social; por serem deficientes; de gênero – além dos preconceitos por serem crianças.

O Brasil tem hoje aproximadamente 61 milhões de crianças e adolescentes. Cerca de um terço desse total (27, 4 milhões), segundo o IBGE, são meninas e meninos pobres, crianças e adolescentes que vivem em famílias com renda *per capita* mensal igual ou menor a R\$ 120, 00. Ou seja, sobrevivem com R\$ 4,00 por dia para morar, comer, vestir, deslocar-se, estudar e brincar. A situação de pobreza à qual estão submetidas é reproduzida e passa de geração para geração. Essas meninas e meninos são, quase todos, filhos de homens e mulheres que também foram pobres na infância e hoje são adultos. A concentração de renda nas mãos de uma minoria contribui para a trajetória dolorosa de exclusão de crianças que acabam nas ruas, praças, com irmãos, primos, adultos, o que evidencia o agravamento da desigualdade social.

Um outro olhar para a criança, não como a que não fala, que é inacabada, imatura, inferior ou submetida a preconceito, mas com oportunidade de ser autora, sujeito da cultura e da história se concretiza com políticas públicas que, ao lado de reconhecer seus direitos, assegure projetos, ações e instituições. Nesse contexto, a escola precisa conhecer o que ocorre ao seu redor e no seu interior, atuando na formação de indivíduos sociais conscientes de seu papel como cidadãos que participem da transformação, junto às crianças e jovens. E o que pode a escola fazer?

Um olhar sobre a Escola

Muitos projetos têm sido implementados – por governos municipais e estaduais, ongs, escolas públicas e particulares – no sentido de educar para a cidadania, a paz, para os direitos humanos, contra a barbárie, aí compreendendo a dignidade e a emancipação de crianças, jovens e adultos. Tais iniciativas buscam concretizar uma educação baseada no reconhecimento de direitos e deveres de todas as raças, etnias, credos, gêneros, idades, classes; no respeito às diferenças e deficiências e no combate aos preconceitos e discriminações de quaisquer tipos.

No âmbito de inúmeras ações e iniciativas, pelo menos dois aspectos precisam ser considerados: de um lado, o currículo e as práticas que favorecem na escola; de outro, as concepções e relações das escolas e seus profissionais com crianças, jovens e famílias, considerando em particular as crianças. No contexto das novas preocupações com os direitos das crianças e o ECA, como fica o papel da escola e do currículo?

A Lei 11.525/2007 altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e estabelece o ECA como componente curricular obrigatório a ser articulado com o trabalho feito por professores em disciplinas já existentes, sem que haja necessidade de criar novas disciplinas. Essa mudança se situa no âmbito de uma concepção de currículo tomado em sua função socializadora e cultural. Para Veiga-Neto e Nogueira (2009), o currículo é o conjunto de experiências culturais onde se articulam saberes da experiência, da prática, fruto das vivências das crianças e conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, na perspectiva da formação humana.

A contribuição do Estatuto ao currículo se dá à medida em que a escola reconhece as relações sociais e os instrumentos culturais aos quais os alunos e alunas têm acesso, buscando, como propõe Freire (1972), na prática social, a fonte e o fim dos conhecimentos. Contudo, muitas são as interrogações no que se refere ao futuro das gerações de crianças e

jovens: crianças infelizes se tornarão adultos felizes? Crianças que não sonham serão adultos com ideais? Uma infância reprimida gerará adultos independentes? De que maneira a escola vem contribuindo e pode contribuir para a formação?

A necessidade de construir uma sociedade mais justa é cada dia mais urgente. A afirmação de que *é preciso educar contra a barbárie* pode ser considerada como um alarme para que o educador, em qualquer ambiente em que esteja atuando, assuma uma postura reflexiva da realidade e, criticamente, construa na prática a convicção de que o melhor caminho para a transformação é a construção de uma escola onde crianças, jovens e adultos atuem e sejam respeitados como cidadãos, que têm reconhecidos seus direitos, com dignidade, espaço de criação e possibilidade de emancipação.

Educar contra a barbárie significa:

[...] recuperar a história e as histórias guardadas e esquecidas, estabelecendo uma outra relação com a tradição; significa colocar o presente numa situação crítica e compreender que o passado não precisaria ter sido o que foi, o presente pode ser diferente do que é e que, portanto, é possível mudar o futuro (KRAMER, 1999, p.278).

Trata-se da barbárie produzida pela exclusão social, pelo quadro de violência e por ações inaceitáveis a que diariamente são expostos meninos e meninas. E, se compreendemos que somos formados a partir de experiências enraizadas subjetivamente através de interações com o outro, nas relações sociais, tornar-se-á evidenciada a urgência: muito precisa ser feito, da instância das políticas públicas até o cotidiano.

Identificar sinais da opressão e exclusão impostos a crianças e adolescentes é imprescindível para enfrentar a situação, atuando numa perspectiva de humanização, de resgate da experiência, de conquista da capacidade de ler o mundo, com experiências de educação e socialização em que se pratique a solidariedade entre crianças, jovens e adultos, em que existam

Escola, currículo e estatuto da criança e do adolescente na luta por direitos

laços de coletividade, eles capazes de gerar o sentido de pertencimento com reconhecimento das diferenças. Atuando com crianças e jovens como sujeitos que falam, pode-se ir “escrevendo a história coletiva, apropriando-nos das diferentes formas de produção da cultura, criando, expressando, mudando” (KRAMER, 1999, p.278-9).

A escola pode tornar-se um diferencial quanto à educação para a cidadania e a sala de aula pode ser um espaço apto a abrir o debate capaz de estimular crianças e jovens a conhecerem seus direitos e deveres. Uma postura de escuta dos adultos é, nesse sentido, atitude ética e condição prática.

Durante um longo período da história pouco se falava em cidadania: ser cidadão era privilégio de determinada classe social. As transformações sociais provocaram mudança e hoje as leis determinam e as instituições lutam para que todos sejam cidadãos de direitos e deveres. A escola recebeu a incumbência de ser um espaço responsável pela formação dos cidadãos, é dela o papel de formar indivíduos conscientes, críticos e ativos na sociedade.

Neste exercício, a vida adentra a escola, a realidade apresenta-se como um suporte para uma aprendizagem significativa, gerando na sala de aula um ambiente que pode garantir a reflexão, onde crianças, jovens e adultos se reconheçam como sujeitos capazes de analisar criticar, reconstruir. Neste trabalho em busca da paz, a sala de aula é lugar privilegiado, onde se pode ensinar e aprender a utopia. Para tanto, faz-se necessária uma concepção de criança que reconhece o que é específico da infância – seu poder de imaginação, fantasia e criação – e entende as crianças como cidadãs, pessoas que produzem cultura e são nela produzidas, que possuem um olhar crítico que vira pelo avesso a ordem das coisas, subvertendo essa ordem. (KRAMER, 2003, p.91).

Em tempos de extrema violência e desumanização, faz-se necessário atuar pela consolidação de direitos humanos, com propostas educacionais voltadas para a paz, o que exige uma consciência cidadã, entendendo que hoje,

[...] nosso maior desafio é o de, com a consciência dos totalitarismos a que o século XX assistiu, semear o que tem sido chamado de tolerância com o objetivo de construir uma educação fundada no reconhecimento do outro e suas diferenças de cultura, etnia, religião, gênero, classe social, idade. Mas isso é pouco hoje. Para alcançar este objetivo é preciso combater a desigualdade e educar contra a barbárie, o que implica ética e exige uma perspectiva de formação cultural que assegure sua dimensão de experiência crítica (KRAMER, 2003, p. 94).

Educar para a cidadania exige ética, o que consiste em um desafio numa sociedade que com frequência nega aos seus cidadãos os direitos essenciais para a sobrevivência e a vida digna. O Estatuto merece atenção não apenas no âmbito do Conselho Tutelar e da escola, mas da sociedade como um todo. Na medida em que isso aconteça, o fosso que existe entre as necessidades de crianças e adolescentes e o tratamento que se lhes tem dado poderá ser reduzido.

Educar para a cidadania exige também que sejam enfrentadas questões práticas, relativas ao currículo, que são vividas no cotidiano e precisam ser discutidas pelo conjunto de professores. A escola deve garantir o conhecimento do mundo e o reconhecimento do outro (Kramer, 2003). Mas qual a concepção de conhecimento da escola e dos professores? Como assegurar que sejam levados em conta os sentidos e conteúdos ideológicos e vivenciais? Como trabalhar na prática, levando em consideração a dimensão cognitiva, ética e estética, ou seja, a cognição, a vida e a arte que constituem a nossa humanidade? (Bakhtin, 1992). Que iniciativas concretas podem favorecer a narração do mundo, do outro e de si, fundamentais na construção, transmissão e apropriação do conhecimento? Como fazer para que nesse processo sejamos capazes de sentir a dor do outro, essa diferença que deve ocupar o lugar da indiferença? Esses são alguns dos desafios da escola e dos professores na luta por garantir direitos para as crianças e os adolescentes.

Referências

- BAKHTIN, Mikhail. **Estética da criação verbal**. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
- BAZILIO, Luiz Cavalieri. **Infância tutelada e educação: história, política e legislação**. Rio de Janeiro: Ravil, 1998.
- BAZÍLIO, Luiz e KRAMER, Sonia. **Infância, educação e direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BRASIL. MEC/SEF. **LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei 9394/96**. 4 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- BRASIL. **Leis, decretos. Código de Menores**. Brasília, 1979.
- _____. **Constituição brasileira**. Brasília, Senado Federal, 1988.
- _____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 6. ed. Atualizada e ampliada, São Paulo: Saraiva, 1996.
- _____. Lei nº11.527 de 25 de setembro de 2007. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11525.htm>. Acessado em 26/10/2010.
- DEL PRIORI, Mary. **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1999.
- JOBIM E SOUZA, Solange. Infância, violência e consumo. In: JOBIM E SOUZA, Solange (Orgs.). **Subjetividade em questão: a infância como crítica da cultura**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2000.
- KRAMER, Sonia. **Por entre as pedras: Arma e Sonho na Escola**. São Paulo: Ática, 2002.
- _____. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. São Paulo: Cortez, 1995.
- _____. Infância e educação: o necessário caminho de trabalhar contra a barbárie. In: KRAMER, Sonia. et alii. (Orgs.). **Infância e educação infantil**. São Paulo: Papirus, 1999.
- KRAMER, Sonia Infância, cultura contemporânea e educação contra a barbárie.

In: BAZÍLIO, Luiz e KRAMER, Sonia. **Infância, educação e direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2003.

MAGALHÃES, Fernando. 1º CONGRESSO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO A INFÂNCIA. Departamento da Criança no Brasil. 6º Boletim Imprensa Nacional, set/1922.

ONU. **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos**. 1966. Disponível em: http://www.article19.org/work/regions/latin-america/FOI/pdf/onu-pacto_inter.dir.civ.pol.pdf. Acesso em 26 out. 2010.

VEIGA-NETO, Alfredo e NOGUEIRA, Carlos Ernesto. **Conhecimento e saber: alguns apontamentos**. Texto elaborado como subsídio ao Programa Currículo em Movimento, sob a coordenação da Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para Educação Básica do Ministério da Educação (DCOCEB/SEB/MEC). Março 2009.

Os direitos humanos e a educação: um olhar sobre as medidas socioeducativas

Francisco Carlos da Silva Dias

A intenção do presente artigo é a de estabelecer um diálogo, à luz dos direitos humanos, sobre o direito a ser educado de adolescentes em situação de privação de liberdade. Para tanto, é necessário antes discorrer sobre o processo histórico da criação do direito à educação, bem como fazer uso do conceito *condições de educabilidade* para exprimir, com mais clareza, o que está sendo entendido por direito a ser educado.

Embora os limites editoriais não permitam um aprofundamento do que é sustentado, resta a certeza de que as palavras aqui impressas se inserem nas lutas pela afirmação da dignidade humana e contra todo tipo de injustiça social que a viole.

Sabemos que os direitos humanos são universais, dizem respeito a todos os seres humanos; são indissociáveis e interdependentes, isto é, não podemos garantir uns e negar outros. Em nenhuma situação social ou individual, podem-se suspender os direitos humanos de qualquer pessoa. Numa situação-limite, como o da privação de liberdade, a pessoa presa tem direitos da cidadania suspensos, mas continua membro da humanidade, portanto, portadora dos direitos humanos universais. Dentre esses direitos, particularmente para crianças e adolescentes, está o de ser educado nos valores, atitudes e conhecimentos socialmente definidos para uma vida individual e social que realize a dignidade humana. Essa dimensão dos direitos humanos é a que mais nos interessa aqui. Penso que podemos partir desse entendimento comum para nossa reflexão.

A ideia da educação como um direito, e que veio a se configurar historicamente como certeza e imperativo na vida das sociedades contemporâneas, surgiu nas lutas sociais do século XVIII – engendradas nas

contradições do modo capitalista de produção que já se impunha ao mundo, na sua fase industrial – acentuando-se nos séculos seguintes. A sociedade moderna se urbanizava, e assim se agitava em ideias e confrontos nas ruas das cidades contra a opressão em nome da igualdade, da liberdade, dos direitos. Direitos que expressam um entendimento do que deve ser a pessoa humana.

O direito à educação se sustenta na própria necessidade histórica que as sociedades têm de reproduzir a si mesmas, agindo sobre suas crianças e jovens de forma mais ou menos organizada ou institucionalizada, dependendo das características culturais que dão contorno às existências particulares das formações sociais. No incerto processo histórico de constituição das sociedades e dos seres humanos,

Quando nascem, as gerações que se sucedem encontram um mundo para elas já feito. Vêm ao mundo num breve instante do vasto curso histórico. E ambos, instante e curso histórico, estão repletos de acontecimentos que moldaram e moldam homens, povos, a raça humana. Este já feito será transmitido, inculcado desde os primeiros passos dos novos seres, num processo de múltiplas interações sem o qual não há humanização. Sobre este já feito que encontram irão agir, conscientes ou não das suas ações e objetivos, mas sobre os quais atribuem significados. Com ele interagem, recriam-no a cada dia, dele são feitos assim como o fazem. Do já feito partem para o devir que, quando finalmente se torna já feito, exige um novo devir. (DIAS, 2001, p. 64).

Assim, as dimensões subjetiva e objetiva do se fazer humano travam um embate dialético permanente, portanto dinâmico, no interior do qual os dois momentos não são distinguíveis um sem o outro. Nas contradições desse processo, está a Educação.

O direito à educação é um direito humano fundamental, assim expressa a *Declaração Universal* de 1948 e todos os documentos internacionais que a seguiram, destacando-se a *Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente*, de 1989. No plano interno dos Estados nacionais, suas Constituições o reafirmam como direito de cidadania. Aliás, a educação tem

Os direitos humanos e a educação

duas dimensões na sua relação com a cidadania: ela é um direito da cidadania, mas também um imperativo categórico para o seu exercício pleno. Essa é uma das razões da complexidade do processo social educativo, e das enormes montanhas a serem atravessadas para que o conheçamos na riqueza de sua totalidade como fenômeno social e histórico.

Mas quando entramos no direito a ser educado, na sociedade brasileira, o consenso dá lugar ao dissenso. Pode-se garantir o direito à educação universalizando a fase do ensino obrigatório e público, de forma que nenhuma criança esteja fora das escolas, ao menos nas estatísticas das matrículas, e assim garante-se o direito à educação restringindo-o à educação escolar, ainda que esta se dê em turnos de pouco mais de três horas. Mas isso não quer dizer que se estará garantindo o direito a ser educado na fruição de tudo o que já se conseguiu construir como dignidade humana. Esse direito se realiza como um conjunto de condições e ações sociais que permitem à criança, aqui considerada toda pessoa de 0 a 18 anos, vivenciar as múltiplas dimensões da pessoa, através das experiências societárias e individuais que compõem a herança cultural da humanidade e da sociedade em que vivem, e isso inclui os valores que tornam possível o desenvolvimento pessoal numa convivência pacífica apoiada na igualdade e na liberdade, sem as quais não é possível falarmos em democracia ou justiça. Tais condições e ações, que se expressam como *cuidar e educar para e no mundo*, são de responsabilidade de todos e devem se realizar o tempo todo da existência dos seres a que se destinam.

Dessa forma, o direito a ser educado é mais abrangente do que o próprio direito à educação, incluindo este como uma de suas realizações. Diz respeito ao usufruto do sujeito de todas as conquistas e criações de que fomos capazes no processo histórico de construção do ser humano, na nossa longa jornada nas noites e dias dos tempos em que navegamos na matéria escura do Universo. Reconhecê-lo exige olhar para esse ser e ver nele a potencialidade de uma plenitude sempre inalcançável no seu processo de desenvolvimento como pessoa. O que pode permitir um livre processo desse desenvolvimento, é a realização dos seus direitos fundamentais, expressos nos documentos

legais nacionais e internacionais. Assim, tais olhar e ver são intolerantes com as desigualdades sociais¹, que agridem muito mais fortemente o direito a ser educado do que o direito à educação. Infelizmente, este último convive sem maiores conflitos com a genocida distribuição de renda da formação social brasileira que, de tão aviltante e persistente, *naturalizou* a pobreza, fazendo dos empobrecidos elementos de uma paisagem indesejada e para a qual fecham-se as janelas que poderiam mostrar suas diversas causalidades. Para superar tal ignomínia, “é preciso colocar essa pobreza no campo dos direitos, onde então aparece como política, o que nos permite não só compreendê-la nas suas determinações, mas também enfrentá-la politicamente”(DIAS, 2001, p. 87). É o que pretendo com as palavras que seguem.

Dessa forma, para continuar a reflexão sobre o direito a ser educado, o conceito de *condições de educabilidade* permite uma aproximação com aspectos da realidade que podem não ser apreendidos se o nosso horizonte teórico restringir-se ao direito à educação. Tal conceito parte das premissas de que todo homem é potencialmente educável e de que tal potencialidade, ontologicamente, se realiza no existir e suas circunstâncias. Dessas circunstâncias dependerá a educabilidade, o que significa, também, que delas dependerá o que será educado. Assim, ela está referida às condições materiais de existência, aos recursos culturais e às atitudes socialmente compartilhadas que condicionam o indivíduo no seu *se fazer* como pessoa humana. Tais condições tanto podem otimizar a educabilidade para uma ação educativa em direção à plenitude humana nunca alcançável – posto que potencialmente infinita – como podem ser obstáculos intransponíveis para a sua realização. O que nos leva a fazer as seguintes afirmações: a) não são todos igualmente educáveis porque não estão todos em iguais circunstâncias de existência; b) a educabilidade exige condições mínimas de equidade para que o fazer educativo socialmente definido para a fruição da dignidade humana, incluindo *o direito à educação* como direito humano fundamental, possa realizar-se para todos com êxito.

Portanto, as condições de educabilidade, como o conjunto de condições de equidade, materiais e espirituais, para o processo social do fazer

¹ A expressão conceitual *desigualdade social* não se limita à distribuição de renda desigual, pois esta é apenas uma das suas manifestações sociais. A *desigualdade social* se manifesta como desigual na apropriação do saber; na fruição dos bens culturais herdados e na produção cultural; na potencialidade do ir e vir; na participação no poder político; na distribuição da repressão de Estado e na possibilidade de ser morto; nas condições de educabilidade para viver os princípios, valores e atitudes que a Nação definiu como dignos para si, como explicitados nos documentos nacionais e internacionais adotados pela sociedade e pelo Estado; na efetivação dos objetivos e das diretrizes para a educação escolar; no êxito na trajetória dessa educação escolar; na qualidade ou insalubridade do meio ambiente, na possibilidade de sonhos e projetos para futuros mais ou menos distantes; na efetivação de direitos, enfim.

Os direitos humanos e a educação

educativo que a sociedade definiu para seus membros, é um direito humano indissociável do direito humano à educação. A sua realização, como condições de educabilidade em situação de privação de direitos, é parte ativa da produção cotidiana das condições sociais para a reprodução da negação da própria ideia de direito, definindo socialmente que alguns não têm direito a ter direitos.

A educabilidade, que em última instância se realiza no indivíduo, é o resultado de uma articulação entre Estado, sociedade civil e família. As relações entre estas esferas de nossa existência contemporânea condicionam a potencialidade do ser em *ser educado*, assim como as relações de poder presentes na formação social condicionam e determinam as relações entre essas três esferas político-sociais. Qualquer deterioração numa dessas esferas e/ou na articulação entre elas, acarreta uma deterioração na educabilidade. Os indicadores socioeconômicos, após décadas de políticas concentradoras de renda, não deixam dúvidas sobre o processo crescente de deterioração naquelas relações. Portanto, a não-educabilidade expressa um desajuste institucional, no qual aquelas esferas não realizam ou estão incapazes de realizar as responsabilidades que delas exige o fazer educativo para alcançar os objetivos que a sociedade para ele definiu como comum a todos.

Alguns números de indicadores socioeconômicos ajudam a nos aproximarmos da realidade em que vivem milhões de crianças e jovens no Brasil, e assim podemos dar contornos mais claros às suas condições de educabilidade. O que não significa que venhamos a ter noção de todo um cotidiano de humilhação pela opressão da pobreza e da miséria que marca suas vidas em formação. Quem já sentiu o cheiro corrosivo da miséria, sabe que os números, por mais científicos que sejam, não dão conta do dia a dia das existências transcorridas nas regiões geográficas e sociais inóspitas, habitadas pelos sem-direitos e onde suas crianças e jovens são educáveis.

A busca das causalidades dos fenômenos sociais exige da ciência social identificar as que são recorrentes quando dados efeitos se manifestam. Assim, vamos encontrar, nos números que revelam a concentração de renda no Brasil, a origem de outros números da tragédia social, como se aqueles

estivessem prenes desses na negação dos direitos como política de Estado. Dados de uma pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)², em 2008, mostram que o quadro de desigualdades no país e a concentração de renda se mantêm entre os maiores do mundo. Segundo o Instituto, 10% da população mais rica do Brasil detêm 75,4% de todas as riquezas do país.

² *Retrato das Desigualdades*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2008.

Segundo pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³, 44,7% das crianças até 17 anos viviam em situação de pobreza e 18,5%, em situação de extrema pobreza. Ainda na pesquisa, metade das famílias brasileiras vivia com rendimento *per capita* inferior a R\$ 415, em 2008. De acordo com a mesma pesquisa, o percentual de famílias brasileiras que têm rendimento familiar *per capita* de até meio salário mínimo, chegou a 22,6% em 2008, mas apesar do patamar elevado, recuou em relação aos 32,4% apurados há dez anos.

³ *Síntese de Indicadores Sociais*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2009.

A quarta edição do mapeamento feito pela Polícia Rodoviária Federal, em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre pontos de exploração sexual infanto-juvenil, em 2009, aponta para a existência de um ponto a cada 26,7 km nas rodovias federais. A localização dos pontos vulneráveis mantém conexões com os bolsões de pobreza pelo País, destaca a pesquisa.

Por trás desses números, gritando ou silenciadas, 4,5 milhões de crianças entre 5 e 17 anos trabalhavam em 2008, segundo revela a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), divulgada em setembro de 2009 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A infância negada e violada mutila as possibilidades de futuro. Sequer o exercício do direito à educação, entendida como educação escolar, pode ser garantido se as condições de educabilidade em que vivem essas crianças e jovens os afastam, cada vez mais, do usufruto dos direitos que a sociedade definiu como exigência para que possam se desenvolver plenamente.

No entanto, algum processo educativo sempre ocorre. Assim, aqueles a quem são negados direitos, serão educados para viver plenamente num cotidiano de privações, de desejos jamais satisfeitos, num ambiente sufocante,

Os direitos humanos e a educação

sem ar e horizontes, no qual germinam valores e práticas da violência e da criminalidade que uma sociedade desigual reproduz incessantemente, até para justificar a repressão que ajuda a manter a própria desigualdade criminosa. E, dentre eles, serão recrutados os que servirão como agentes da insegurança e do medo, ainda criança ou adolescente. Sobre seus ombros, milhões de dólares circularão a pretexto de manter afastados os bárbaros urbanos dos tempos modernos. São os educados para serem 'matáveis' e matadores.

Mas a educabilidade no estado de não – direito produz mais. Em 2000, os internos da Fundação para o Bem-Estar do Menor de São Paulo (Febem) eram 3.618 adolescentes cumprindo medida sócioeducativa de privação de liberdade. Em 2003, são 6.040⁴ e a curva ascendente segue nas construções de novas unidades que já são erguidas com o concreto da opressão, inadequadas para qualquer projeto educativo comprometido com a realização de direitos e com o desenvolvimento dos adolescentes e jovens amontoados nos seus dormitórios e pátios (BRASIL, 2002). É um fato em todos os estados do país. E se observarmos os indicadores do perfil socioeconômico dos que são apanhados pelo braço armado do Estado e da sociedade, veremos que são os mesmos que habitam as regiões sociais inóspitas. São aqueles que, por estarem desprovidos da proteção política que criamos socialmente para o indivíduo na forma de direitos, têm seus corpos expostos à imprevisibilidade da violência de todo tipo. Sobre esses corpos tudo pode, pois está ausente o que define aquilo que não pode.

Sem dúvida, esses números podem estar a indicar que a Justiça está mais rigorosa na aplicação das medidas, ou que motivações ideológicas de juizes contra os adolescentes empobrecidos venham influenciando suas decisões, ou que a policia está mais eficiente e seletiva, ou que o clamor popular movido pelo medo seja o conteúdo das políticas públicas, ou que mais adolescentes estão praticando ato infracional. Mas indica precisamente que adolescentes cometem ato infracional e o fazem no contexto de uma educabilidade do não - direito. Essa é a questão sobre a qual segue nossa problematização.

Chegaram aqui nas suas trajetórias de vida transcorridas num *já feito* que encontraram para constituir suas subjetividades. Como sujeitos que

⁴ Os dados atualizados não foram levantados para esse artigo, no entanto, não alterariam os números que são usados aqui para os argumentos.

são, não se pode negar-lhes vontade no ato, até mesmo por respeito a essa condição do ser. Mas não se pode, também, esquecer que tal vontade se fez presente em dadas condições objetivas, sem as quais, muito provavelmente, não se manifestaria. Agora, presentes nas instituições fechadas, conhecerão as potencialidades do poder público para a repressão e para consolidar em muitos a trajetória nas relações sociais da violência e do crime. Sem dúvida, uma lucrativa indústria do medo e da insegurança se ergue sobre seus ombros, mas não é ela que os gera socialmente. Quando cometem o ato infracional, o que está presente são as condições materiais de existência em que suas vidas são educáveis. Ousaram, nas circunstâncias do quadro dantesco da realidade vivida, romper, na forma de crimes e violências diversos praticados por grupos ou indivíduos, o contrato social definido entre nós para a convivência pacífica. Sobre eles, então, o poder público e social que age para negar seus direitos, se faz presente na forma de sanção como medida sócioeducativa. Mas essa medida não suspende o direito à educação e nem o de ser educado.

Por que a internação de adolescentes a quem se atribui ato infracional – ainda que há vinte anos esta internação se dê sob a ordenação jurídica orientada pelo paradigma da *Doutrina de Proteção Integral*, presente no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, e, não obstante diversas iniciativas públicas e privadas de caráter educativo presentes no cotidiano das unidades – não é capaz de se efetivar como conjunto de ações educativas orientadas para e pelos valores, conhecimentos e experiências sociais que a sociedade definiu como fundamentais para a educação de suas novas gerações, conforme as legislações nacionais e internacionais, e que deveriam realizar a *integração social* dos internos? Por que, então, ainda não superamos o dilema histórico de *educar e punir* os adolescentes infratores com a privação de liberdade sem os processos educativos próprios da *penalização* das prisões? (DIAS, 2007).

Se há *internação*, há privação compulsória de liberdade, que se dá como *contenção*. Quando esta se realiza como resposta social e legal da sociedade e do Estado a uma conduta considerada crime ou ato infracional, é *prisão*

Os direitos humanos e a educação

⁵ Por *hegemonia*, o antigo grego entendia “a direção suprema do exército. Trata-se, portanto, de um termo militar. Hegemônico era o chefe militar, o guia e também comandante do exército” (GRUPPI, 1980, p.1). Com Gramsci, o conceito liga-se à idéia de *direção* cultural, entendida essa como o modo de pensar, o modo de conhecer, as orientações ideológicas e as práticas decorrentes. Na primeira concepção; predomina a *obediência*, nessa última, o *consentimento*. Mas ambos estão presentes nas duas concepções. E assim ela é entendida aqui.

(SEDA, 1998). Essa é a razão para que processos educativos hegemônicos⁵, na situação de internação, sejam pautados pela contenção e por todas as ações de força desencadeadas para efetivá-la. Na luta cultural interna nas Unidades e na instituição sobre o ‘educar para a integração social’, essas ações de força necessárias para a contenção e aquelas que ela define nas relações sociais e de poder no cotidiano da internação, constituem-se em processos educativos desenvolvidos com e sobre os adolescentes autores de ato infracional internados, de maneira dominante sobre as outras iniciativas educacionais. Tais processos não se dão, de forma isolada, como se a instituição estivesse apartada dos processos sociais estruturados e estruturantes que a fazem ser o que é. Os processos hegemônicos que ali se dão fazem parte de um conjunto mais amplo de relações sociais que se dão nas condições concretas de existência, e que se constituem também como processos educativos vivenciados pelas crianças e pelos adolescentes empobrecidos, os preferencialmente apanhados pelos sistemas de justiça e de polícia. Não importa em qual distrito miserável moram, são sempre os mesmos, ainda que sendo outros.

O adolescente a quem se atribui ato infracional, quando em cumprimento de qualquer medida sócioeducativa, não está privado de seus direitos fundamentais, tampouco perde a condição de Ser em peculiar situação de desenvolvimento, o que o mantém sob os princípios da *Doutrina de Proteção Integral*. Isso é rigorosamente válido para as medidas sócio-educativas de privação de liberdade. O que o distingue dos outros, é a situação social em que se encontra durante a qual deve receber, além da educação formal exercida nas escolas, uma ação educativa pública e específica para uma experiência socializadora nesse momento singular de sua vida. A intenção social dessas medidas não pode ser só reparar o dano do ato infracional cometido ou persuadir para a não-reincidência, o que as circunscreveria aos limites da responsabilização individual do adolescente, fazendo com que perdessem de vista o princípio educativo que deve se impor socialmente a partir do entendimento de que este adolescente está em situação peculiar de desenvolvimento, portanto, sob proteção integral. A intenção primeira deve ser a de *cuidar e educar*.

Trata-se, então, do imperativo de construirmos as *condições de educabilidade* nessa situação excepcional de um tempo da existência dos adolescentes em conflito com a lei. Esse imperativo é um enorme desafio para qualquer projeto educativo nas medidas socioeducativas, particularmente nas de privação de liberdade, mas é um desafio que não pode, em nenhum momento, perder de vista os princípios dos direitos humanos e o que eles significam para a realização da pessoa.

A soberania da *Doutrina da Proteção Integral*, que orienta todo o Estatuto da Criança e do Adolescente, sobre os indivíduos em situação peculiar de desenvolvimento, impõe compreendermos o ato infracional cometido por criança ou adolescente situando sua origem numa violação social primeira, a violação do direito a ser educado segundo o que a sociedade definiu para o processo educativo comum, sem que essa compreensão venha a suprimir graus de responsabilização individual no ato cometido. O próprio ato infracional por eles cometido é uma violação social de seus direitos, uma manifestação do fracasso da sociedade em educar parte considerável de suas gerações nos valores que ela construiu e defende como comuns para uma existência no Estado Democrático de Direito. A violação primeira, assim, está nas condições de educabilidade impostas a milhões de crianças e adolescentes por uma desigualdade social criminosa. Dessa forma, a dimensão social do ato infracional cometido por crianças e adolescentes é, na sua origem, uma contundente e cruel negação do Art. 70 do Estatuto, no Título III – *Da Prevenção*, no qual os legisladores imprimiram a amplitude da força social que deve ser colocada em ação para proteger todos os nossos filhos: “Art. 70. É dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente”.

Referências

ADORNO, Sérgio. **O adolescente na criminalidade urbana em São Paulo**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 1999.

Os direitos humanos e a educação

ASSIS, S. G. **Traçando caminhos em uma sociedade violenta**: a vida de jovens infratores e de seus irmãos não-infratores. Rio de Janeiro: Editora Fio-cruz, 1999.

BENEVIDES, Maria Victória. Cidadania e Direitos Humanos. In **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1998, nº 148.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Mapeamento da Situação das Unidades de Execução de Medida Sócio-educativa de Privação de Liberdade ao Adolescente em Conflito com a Lei**. Brasília: Ministério da Justiça e Ipea, 2002.

_____. **Retrato das Desigualdades**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2008.

_____. **Síntese de Indicadores Sociais**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2009.

CASTRO, L.R. (Org.) **Subjetividade e Cidadania** – um estudo com crianças e jovens em três cidades brasileiras. Rio de Janeiro: 7Letras, 2001.

CURY, M. et al. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado** – comentários jurídicos e sociais. São Paulo: Malheiros, 1992.

DIAS, F. **Educação e Cidadania: na busca de uma nova hegemonia** Dissertação – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.

_____. **Educar e Punir** - um estudo sobre educação no contexto de internação de adolescentes infratores. Doutorado. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude**. Beijing: ONU, 1985.

_____. **Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil**. Riad: ONU, 1990a.

_____. **Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade**. Genebra: ONU, 1990b.

_____. **Convenção Internacional dos Direitos da Criança**. Genebra: ONU, 1989.

MARTINS, J.S. **O massacre dos inocentes** – a criança sem infância no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1993.

NAKANO, M. Jovens vidas: associatividade e subjetividade - um estudo de jovens do Jardim Oratório. Dissertação – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1995.

PENTEADO, G. Sequestro atrai jovens de baixa renda. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 02.06.2002, Folha Cotidiano, p. C 1.

RESISTÊNCIA EMPERRA DESCENTRALIZAÇÃO, **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 02.07.2003, Folha Cotidiano, p. C 3.

SEDA, E. **Construir o passado**. São Paulo: Malheiros, 1993.

SOFIA, J. Brasil ainda tem 54 milhões que vivem com R\$ 100 por mês. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 02.06.2002, Folha Especial Eleições, p. 8.

SPOSATI, A. **Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo** – dinâmica social dos anos 90, São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2002.

SUWWAM, L. Brasil é o 3º em morte de jovens, diz Unesco. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 04.05.2002, Folha Cotidiano, p. C 3.

TELLES, V. S. **Direitos sociais, afinal do que se trata?** Belo Horizonte: UFMG, 1999.

VOLPI, M. **Sem Liberdade, Sem Direitos** – a privação de liberdade na percepção do adolescente. São Paulo: Cortez, 2001.

Terceira Parte

O ECA e a Rede de Proteção



Proteção integral para crianças e adolescentes: mitos e realidade

Vicente de Paula Faleiros

O objetivo deste texto é o de refletir sobre a questão da proteção integral a crianças e adolescentes, tanto em contraposição à doutrina da situação irregular como no seu processo de construção histórica e frente às críticas que tem recebido. Em primeiro lugar, tratamos da situação irregular prevista no Código de Menores de 1979, na mesma linhagem do Código de Menores de 1927 em contraposição ao Estatuto da Criança e do Adolescente que se fundamenta, por sua vez, no paradigma de proteção integral da criança e do adolescente. O paradigma jurídico-político da situação irregular, que individualiza os problemas, estigmatiza os sujeitos e adota a repressão como objeto da política da infância e da adolescência se contrapõe ao paradigma da proteção integral que adota uma visão social e educativa dessa política.

O paradigma da situação irregular tem como base uma visão repressiva da intervenção na questão da criança e do adolescente, ao mesmo tempo em que propugna por uma intervenção assistencialista. A combinação de repressão com assistencialismo aparece no art. 1º do Código de Menores de 1979, Lei 6.697/79, que “dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores até 18 anos de idade que se encontrem em situação irregular”.

Assim, fica bem explícita a relação entre assistência, proteção e vigilância, ou seja, um direcionamento para a fundamentação de uma política de punir e vigiar, aliada a uma política de assistência. De fato, a classificação dos chamados menores, nessa legislação, era de “marginais e marginalizados” (FALEIROS, 2009). Os marginalizados eram aqueles privados de condições de subsistência, saúde e educação por falta, ação ou omissão dos pais ou responsáveis ou por pobreza, além de serem vítimas de violência intrafamiliar

e estarem em “perigo moral” por exposição a um ambiente ou atividade “contrária aos bons costumes” (Art. 2º).

Não se consideravam as condições concretas de produção da sociedade, mas o comportamento ou, mais especificamente, as “inaptações individuais” levando-se em conta o chamado “desvio de conduta”. O “desvio” parte do pressuposto de que exista uma sociedade “normal” com seus valores dominantes de harmonia, obediência, ordem e hierarquia, como se fossem naturais.

O Código de Menores de 1979 pressupunha que a política para a infância deveria assegurar a manutenção da ordem social, atribuindo ao Juiz de Menores o poder de decidir sobre os destinos da criança e do adolescente. Esse poder arbitrário era simétrico ao poder estabelecido pela ditadura militar, que também se exercia de forma discricionária sobre os cidadãos, usando-se da repressão àqueles que questionassem a ordem estabelecida. A ordem jurídica está articulada à ordem social e política. Os que lutavam pela democracia e pela derrubada da ditadura eram chamados de subversivos e considerados pelo sistema dominante, como marginais e até mesmo como terroristas. O Juiz poderia aplicar, a seu critério, as medidas de advertência, liberdade assistida, semiliberdade ou internação a quem considerasse “fora da ordem” dominante.

Esta visão repressiva se articulava na prática, a uma visão moralista da família e da sociedade, controlando-se, por exemplo, a presença de crianças e adolescentes em espetáculos ou lugares inapropriados para crianças ou em situações denominadas de imoralidade. Essa chamada “proteção moral” se fazia por meio de “comissários de menores” ou por agentes administrativos. Fragmentação das questões em problemas individuais, repressão e moralismo marcavam a doutrina da situação irregular.

Esse moralismo camuflava a real discussão da realidade da infância. Em um trabalho de meados dos anos 1980, Faleiros (1987) destaca que a “fabricação do menor” estava condicionada tanto pela criminalização do pobre como pela subalternização da criança pelo trabalho e pela exclusão da

Proteção integral para crianças e adolescentes

escola e da cidadania. Segundo o mesmo autor, a institucionalização jurídico-assistencial pela FUNABEM – Fundação de Bem-Estar do Menor significava a falência de políticas públicas e, ao mesmo tempo, a estigmatização da criança como infratora, provocada pela própria institucionalização. Os internatos-prisões podiam ser considerados verdadeiras escolas do crime baseados no sistema repressivo das condutas e comportamentos.

Era por meio da repressão que se pretendia tratar as questões sociais com negação dos direitos da cidadania em geral, não somente da cidadania das crianças e adolescentes. O Estado se demarcava na ditadura como um aparato de repressão e de manutenção da ordem estabelecida, adotando inclusive políticas de consolidação das desigualdades como o arrocho salarial e a filantropia. Agambem (1995) assinala que os excluídos, na ótica do Estado repressivo, são colocados num campo de concentração, sem condições de exercício dos seus direitos, e Zizek (2003) fala de um estado de sítio para os mais pobres. Nesse sentido, o próprio Estado impunha condições de vida e de exclusão dos mais pobres com criminalização das crianças e adolescentes que viviam em uma situação de rua. Em realidade, era a marginalização ou a periferização construídas pelo próprio Estado e pelas desigualdades que criavam condições de exclusão para aqueles que não se adaptavam ou não se submetiam à ordem dominante.

Foi no contexto da democratização dos anos 1980 que a questão da criança e do adolescente foi assumindo um lugar na agenda da sociedade e do Estado, graças aos movimentos sociais e à mobilização da sociedade pelos direitos da criança e do adolescente. (FALEIROS, 2009)

Desde 1975, quando do processo de abertura política “segura, gradual e controlada”, que se manifesta também o movimento pelos direitos sociais e pelo exercício da crítica. A luta pelo direito à participação política nas eleições associava-se à luta pelos direitos civis pela liberdade e pelos direitos sociais as políticas públicas. Também as chamadas instituições de atendimento ao menor adotavam um paradigma repressivo e clientelista e resistiam à democratização.

A resistência à ditadura mobilizou vastos setores da sociedade e até mesmo novos atores de instituições da Igreja Católica com um trabalho direto nas ruas. No entanto, a partir de várias alternativas, é que se articula o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua- MNMMR (FALEIROS E PRANKE, 2001), que vai mudar a agenda das políticas relativas à infância e à adolescência. O sistema de atendimento da FUNABEM não mais correspondia às necessidades de atendimento, as entidades não apresentavam nenhuma eficácia, a situação de crianças na rua incomodava as classes médias. Nesse contexto, havia as condições políticas de expressão de crítica, de manifestação de insatisfação da sociedade e de muitos técnicos e também as condições de criação de iniciativas inovadoras. Em 1986, organiza-se o I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua com participação de aproximadamente 500 meninos e meninas de todo o Brasil, o que configurou um ato simbólico de uma mudança no paradigma de políticas relativas às crianças e aos adolescentes. Não só se propunha um novo pacto de direitos e deveres para esse segmento como se pretendia ouvir sua voz e contar com seu protagonismo. Era uníssona no movimento a expressão “criança tem direito”.

A construção do pacto agregava organizações internacionais como o UNICEF, militantes, agências de publicidade, universidades, setores da Igreja, ONGs, setores do Judiciário, organizações de direitos humanos, sindicatos, na perspectiva de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Essa mobilização levou à proposta de inclusão do artigo 227 na Constituição Federal (FALEIROS, 2009).

Nesse sentido, a luta da sociedade pelos direitos da criança e do adolescente se colocava num processo de ruptura com a ditadura, contra o paradigma repressivo da situação irregular e seu moralismo, contra a consideração da criança como objeto, contra o atendimento estigmatizador, repressivo e clientelista, para defesa de uma institucionalização democrática e cidadã dos direitos das crianças e adolescentes.

É nesse contexto que se evidencia o paradigma da proteção integral da criança e do adolescente. No âmbito das Nações Unidas, já estava em pactuação

Proteção integral para crianças e adolescentes

a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e que foi adotada na sua Assembleia Geral, de 20 de novembro de 1989. Na Convenção, os direitos da criança e do adolescente se inscrevem como direitos humanos, considerando a dignidade e o valor da pessoa humana, acrescentando-se que a infância tem direito de cuidados e assistência especiais e também reconhecendo que a criança deve contar com o pleno e harmonioso desenvolvimento de sua personalidade na família, na comunidade, contando-se, inclusive, com as políticas estatais.

A Convenção estabelece que os Estados adotarão todas as medidas administrativas, legislativas e de outra natureza para implantar os direitos das crianças e dos adolescentes, do ponto de vista econômico, social e cultural, “usando ao máximo os recursos disponíveis” (art. 4º da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente).

A Convenção enumera o direito à vida, à sobrevivência, ao desenvolvimento, ao registro, à preservação da sua identidade, à família, à nacionalidade, à expressão de suas opiniões, à liberdade de pensamento, de consciência, de descrença, à informação, à saúde, ao uso da previdência social, ao nível de vida adequado, à educação com ensino primário obrigatório e à educação com respeito ao desenvolvimento de sua personalidade e de suas aptidões e também com o desenvolvimento do respeito aos pais e aos valores de seu país e de outras civilizações. Além disso, a criança tem direito à cultura, ao lazer, à participação social e à proteção contra todas as formas de exploração e violência, com proibição dessas práticas e sanção dos agressores. A Convenção também reconhece que os autores de infração merecem respeito e medidas que levem em conta a idade da criança e, ainda, a importância de sua reintegração e de seu desempenho construtivo na sociedade.

Méndez (2006) considera que a Convenção marca o começo de uma nova etapa em relação à justiça penal para crianças, caracterizada por separação, participação e responsabilidade. Segundo o autor, a separação se refere à distinção entre questões sociais e questões penais. A participação se refere ao direito da criança em ter opinião e de expressá-la livremente,

conforme seu grau de amadurecimento, e está conectada com o conceito de responsabilidade social e progressivamente em responsabilidade penal. Acrescenta que esse modelo rompe com o modelo tutelar da criança. Ou seja, os direitos e a proteção devem combinar-se com a responsabilidade social dos adolescentes e também com sua responsabilidade penal. Isto implica, também, uma diferença de tratamento jurídico conforme a idade da criança.

Estas propostas foram contempladas no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA de 1990 (Lei nº 8069/1990). Os artigos 17 e 18 do ECA embasam-se nos direitos humanos das crianças e dos adolescentes, considerando o direito ao respeito, que consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral e ao dever de todos de velarem pela dignidade da criança e do adolescente. Nesse sentido, os conceitos de dignidade e de respeito são a base da proteção integral e se inspiram na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

O artigo primeiro da referida Declaração afirma: “Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”. A perspectiva dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes é que fundamenta a proteção integral e implica em um novo paradigma não só de interpretação como também de implementação dos seus direitos.

No entanto, não se pode considerar que esses direitos estejam efetivados, visto que o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente está em processo de implementação e sofre inúmeras resistências e tentativas de revisão. A efetividade dos direitos se inscreve em profundas mudanças na estrutura capitalista desigual da sociedade brasileira onde a exploração econômica e a desigualdade sejam ao menos reduzidas a patamares mínimos. No entanto, a universalização de direitos iguais, com papel efetivo do Estado para se garantir oportunidades iguais e com menos iniquidade, configura um processo de redução de desigualdades se houver não só oportunidades formais, mas condições reais de inclusão social dos despossuídos e pobres no processo de produção da sociedade e da

Proteção integral para crianças e adolescentes

riqueza. As velocidades da inclusão não são diminuídas no capitalismo, mas a pressão da sociedade e a correlação de forças no Estado é que vão também condicionar o ritmo dessa inclusão.

A implementação da proteção integral é um processo de lutas extremamente complexo que precisa aglutinar forças para mudar o paradigma na prática, pois as forças conservadoras batalham fortemente para manter a ordem e o modelo repressivo.

Uma das maiores resistências ao ECA é quanto à inimputabilidade penal até os dezoito anos. Como assinala Faleiros (2004), a cada violência grave praticada por um adolescente, como roubos e homicídios, existem mobilizações para a redução da idade penal. São muitos os projetos de lei para reduzir-se a idade penal e vozes qualificadas como de bispos, rabinos, governadores, juristas, manifestam-se por esta redução. O autor citado mostra que existe uma construção social da impunidade com leniência para com a corrupção e crimes praticados pela elite dominante. Faleiros (2004, p. 81) diz que

¹ Vejam-se as denúncias de corrupção contra o Governador José Roberto Arruda do Distrito Federal a partir de novembro de 2009, com metástases no Legislativo e mesmo no Judiciário. O Legislativo local tomou providências de *impeachment* somente após medidas judiciais que levaram à prisão do referido Governador.

[...] a representação das elites legitima-as como fonte do bem. E toda a apuração de fatos de corrupção em torno das elites é dificultada não só pelos descaminhos tortuosos para proteção dos criminosos como pela força e dispositivos de poder que corrompem os domínios de saber e as relações de verdade¹.

À crítica de direita ao ECA, que exige mais punição e repressão, na lógica da “lei e da ordem”, podemos constatar também uma outra crítica que é semelhante à feita ao Estado liberal capitalista e também ao neoliberal. Fajardo (2002) salienta que esta concepção liberal está presente no ECA, denominando-o de eclético e ambíguo, mas não aprofunda essa crítica. Fajardo (2002) ao contrário de Méndez (2006), ainda considera que o ECA tem uma concepção tutelar da infância e não da autonomia e do protagonismo.

Na realidade, o pacto pelos direitos da criança e do adolescente se inscreve num freio ao liberalismo, que defendia o uso da mão obra infantil, a privacidade da família e o pátrio poder. O pacto da proteção integral propugna,

explicitamente, pela dignidade e protagonismo da população infanto-juvenil. Fajardo (2002), também na contramão da fala de Méndez (2006), considera que a normativa penal do ECA é antigarantista de direitos. Em realidade, concordando com Méndez, o ECA possibilita a intervenção pública para conter a violência contra a criança, obriga a família e a comunidade a respeitá-la e defende o protagonismo e a liberdade da criança. Na antiga visão tutelar, a liberdade da criança era restrita, predominando-se o autoritarismo dos pais.

Arce (2001) também vê na proposta do ECA, de defesa de direitos universais, como se fosse defensora da existência de “uma essência humana” acima das lutas, da história, e assinala que essa concepção de direitos é muito bem defendida na lógica liberal, em que o discurso da liberdade e da igualdade se impõem como “produtos espontâneos da civilização” (ARCE, 2001, p. 253). No entanto, o autor se esquece de que a luta pelos direitos humanos é fruto não só da revolução burguesa, como das mobilizações operárias, feministas, de grupos étnicos, de negros, sindicatos, pelo respeito ao ser humano e contra toda a forma de discriminação ou de alienação. A alienação, na perspectiva marxista, é não só estar separado de seu produto, como também de sua história e de sua consciência. À medida que crianças e adolescentes sejam sujeitos em condições de se conhecerem e se reconhecerem, podem ter mais condições de se organizarem. A desalienação é uma questão que está nas mãos dos próprios sujeitos envolvidos e não na doutrinação de uma autodenominada vanguarda ou numa autoridade ensinante. Aliás, a disputa pelo ensino/aprendizagem, simbolizada na chamada Escola Nova dos anos 30, já explicitava esse debate.

Nesse período, discutiu-se a implantação de “uma escola nova”, reconfigurando a discussão da pedagogia, com influência de Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo na escola ativa, mas com forte oposição de outras correntes, que visavam manter o princípio da autoridade ou de reprodução da ordem, conforme assinala Carvalho (2002), contrárias a uma escola estatal e democrática. Salienta, ainda o autor que a questão chave na discussão era a presença da criança pobre “que demandaria um trabalho civilizador” com a convivência de ricos e pobres e que refletia a ideologia de uma desigualdade

Proteção integral para crianças e adolescentes

natural e inevitável. No “Estado Novo” de Vargas, a partir de 1937, as ideias de escola nova foram apresentadas pela burocracia como formação do educando a serviço do “novo Estado.”

Direitos humanos e cidadania são conceitos-chave para se demarcar a proteção integral, e o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece a proteção integral das crianças e adolescentes, não de menores e pobres, o que significa tanto a garantia dos direitos de **todos** os cidadãos como a garantia de direitos **específicos** para a pessoa em desenvolvimento, assegurando a sua integridade física e mental e seu pleno desenvolvimento como pessoa humana e como cidadão. O Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH 3 (Decreto 7.037/2009) estabelece como diretriz (nº 8) “a promoção dos direitos das crianças e adolescentes para o seu desenvolvimento integral, de forma não discriminatória, assegurando seu direito de opinião e participação”, destacando o fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos.

Melo (2008) chama a atenção de que os direitos humanos estão articulados ao interesse da criança, assinalando que “trata-se sim de repensar as dimensões jurídicas e políticas de afirmação de direitos humanos de crianças e adolescentes para afirmação de novos espaços sociais a elas” (MELO, 2008, p. 20). A perspectiva dos direitos humanos está presente no ECA ao considerar a criança protagonista, mas é necessário que as condições de educação e condições de vida sejam compatíveis com o exercício de seus direitos e garantam a expressão de sua voz. No artigo 53 do ECA está explícito que a criança e o adolescente devem ter asseguradas a igualdade de condições para acesso e permanência na escola, além de terem o direito de contestar critérios avaliativos, de organização e de acesso à escola pública mais próxima. No entanto, na realidade, estas condições e esta democratização não acontecem, às vezes, nem parcialmente. É condição para que se efetivem, que haja pressão da sociedade com aliança, muitas vezes indispensável, com o Ministério Público.

A educação como direito fundamental é um meio de mudança da condição de implantação do processo de aprendizagem, foi um dos instrumentos de luta pela emancipação humana, embora Coimbra e Nascimento

(2005) vejam a educação somente sob o ângulo de cooptação pelo sistema capitalista, sem uma visão contraditória do processo educativo, que envolve o Estado, a sociedade, a família, grupos sociais diversos.

O ECA vê as crianças como seres em desenvolvimento, mas, para Coimbra e Nascimento, trata-se de sua inserção no “modelo dominante, onde eles são vistos como seres em formação, em crescimento, em desenvolvimento” (COIMBRA; NASCIMENTO, 2005, p. 351). Nessa linha, entendem que existe um padrão de criança que tem por base as ciências naturais, em que a criança é vista por suas características biológicas. Para as autoras, essa construção (em seus estudos, do jovem) da infância “como um ser em formação, em crescimento, em desenvolvimento, em evolução” (IDEM, p. 339) é uma marca da sociedade capitalista e tem como alvo preferencial os sujeitos pobres. As autoras não percebem que há modelos de criança em disputa na escola e na sociedade, opondo-se à imagem da criança herdeira e reprodutora do sistema à da criança autônoma e protagonista, em vínculo com as mudanças sociais.

A proteção integral pressupõe, também, que o Sistema de Garantias de Direitos possa, não só responsabilizar os que praticam infrações e crimes contra a criança e o adolescente, como promover seus direitos, efetivar todas as políticas públicas previstas em lei e defendê-los. Os Poderes Judiciário e Executivo precisam trabalhar em conjunto para que as ações sejam feitas com resolubilidade. O Conselho Tutelar, inovação político-legislativa no sistema de proteção, é órgão público de caráter comunitário, eleito pela população, com o fim de zelar pelos direitos das crianças e adolescentes tomando medidas junto à família, ao Ministério Público e ao Estado para efetivar alguns desses direitos. Em muitos municípios, faltam-lhes condições adequadas de funcionamento. Por outro lado, os fóruns de defesa dos direitos da criança e do adolescente e as conferências nacionais dos direitos da criança e do adolescente têm contribuído para a expressão da voz da sociedade organizada e encaminhamentos de reivindicações, pressões e propostas de efetivação dos direitos das crianças e adolescentes.

Considerações finais

A doutrina liberal de direitos traz uma perspectiva de igualdade formal, e não real, e as políticas reais trazem em seu bojo a exclusão ao implementarem essas mesmas políticas em condições desiguais, por exemplo, realizando escolas boas para crianças ricas e escolas precárias para pobres. Trata-se de uma “esquizofrenia” ou polarização normativa desigual com duas vertentes, uma proposta para a elite e outra para os pobres, configurando-se a maioria da população como exceção, não se fazendo dela uma prioridade de atendimento e nem para ela uma política de inclusão. O liberalismo autoritário da ditadura só levava em conta a liberdade econômica dos mais fortes e a manutenção da ordem social e da repressão para assegurá-la.

No contexto da democracia, apesar da estruturação diferenciada da sociedade, a mobilização por direitos sociais tem ampliado a normativa e a intervenção do Estado num processo complexo de pressões e contrapressões para aumentar e qualificar a efetivação dos direitos das crianças e adolescentes, na ótica da proteção integral, para que sejam assegurados na prática. Os movimentos pelos direitos da criança e do adolescente, embora, muitas vezes, fragmentados, estão na rua. Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente contam com a paridade Estado/sociedade, o que abre a possibilidade de interlocução entre a sociedade e a burocracia e a inclusão de questões na agenda pública. As parceiras entre Estado e sociedade se tornam diversificadas na agenda dos direitos. (FALEIROS, 2010).

Se o trabalho precoce e subalterno tenha sido o destino das crianças pobres (FALEIROS, 2009), as lutas pela escolarização e as próprias mudanças no capitalismo por mão de obra qualificada ampliaram o acesso à escola, mas as distâncias sociais têm sido pouco reduzidas.

Nos processos de democratização da sociedade brasileira e de elaboração constituinte, os diferentes grupos interessados na defesa dos direitos infanto-juvenis pressionaram para uma mudança de paradigma da repressão para o educação das crianças, abrindo espaços para colocarem a criança com

direito à dignidade e ao respeito na perspectiva dos direitos humanos das crianças e adolescente. Nesse processo de luta, e já em acordo com o texto da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, que viria a ser adotado na Assembleia Geral das Nações Unidas de 20 de novembro de 1989, o Estatuto da Criança e do Adolescente, fruto de um movimento de mobilização e pressão social² e da ação da Frente Parlamentar pela Criança, que se constituiu logo após a promulgação da Constituição de 1988, foi aprovado em 25 de abril de 1990 no Senado Federal e, em 28 de junho de 1990, na Câmara dos Deputados. Em 29 de junho de 1990, o projeto foi homologado pelo Senado e sancionado pelo presidente da República no dia 13 de julho de 1990, passando a vigorar no dia 14 de outubro desse mesmo ano como a primeira lei, de acordo com a Convenção Internacional pelos Direitos da Criança e do Adolescente³. Os artigos 227 e 228 da Constituição Federal, formulados conforme as diretrizes da referida Convenção foram resultados de lutas pelos direitos da criança e do adolescente. (FALEIROS, 2009).

² Ver FALEIROS, Vicente e PRANKE, Charles (Coords.), 2001.

³ Esta Convenção foi também aprovada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo nº. 28, de 14 de setembro de 1990 e promulgada pelo Presidente da República através do Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990.

No contexto da mundialização do capital, com redução do Estado e da mundialização do narcotráfico e do tráfico de pessoas, faz-se mais necessária a pressão da sociedade para a garantia dos direitos da criança e do adolescente. Se, por um lado, o paradigma da proteção integral conseguiu fazer avançar os direitos das crianças e adolescentes, com diminuição da mortalidade infantil, maior acesso à escola, estabelecimento de um processo de implementação da pré-escola, por outro, a mundialização, o neoliberalismo e a exploração capitalista aprofundaram os desafios para que houvesse uma real aproximação entre o Brasil real e o Brasil legal, no sentido de que a maioria da população não fosse a exceção, mas regra na efetivação da cidadania.

A efetivação da cidadania é um processo complexo que implica pressão/participação da sociedade e ação governamental vinculadas a uma política articulada de mudanças socioeconômicas e de construção de agendas públicas que passem por planos federais, estaduais e municipais, orçamentos garantidos, execução sistemática e contínua e controle democrático com transparência e resolubilidade. A proteção integral precisa passar da lei para

Proteção integral para crianças e adolescentes

a política e para a prática política de governo e sociedade com as crianças e adolescentes e não apenas para eles.

Referências

AGAMBEN, Giorgio. **Moyens sans fins. Notes sur la politique.** Paris: Payot & Rivages, 1995.

ARCE, Alessandra. Compre o kit neoliberal para a educação infantil e ganhe grátis os dez passos para se tornar um professor reflexivo. Educ. Soc., Campinas, v. 22, n. 74, 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302001000100014&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em 03 jul. 2002. doi: 10.1590/S0101-73302001000100014.

ARIÈS, Philippe. **História Social da Criança e da Família.** 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara S.A., 1981.

BRASIL. **Código de Menores.** Lei n. 6.697. São Paulo: Editora Jalovi, 1980.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federal do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Imprensa Oficial, Brasília D. F., 1988.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2008.

BRASIL. Lei 8.069/90. **Estatuto da Criança e do Adolescente,** 1990.

CARVALHO, Marta Maria Chagas de . Pedagogia da Escola Nova, produção da natureza infantil e controle doutrinário da escola. In: FREITAS, Marcos Cezar de e KUHLMANN Jr., Mousés (Orgs.) **Os intelectuais na história da infância.** São Paulo: Cortez, 2002, p.373-345.

COIMBRA, Cecilia M.B.; NASCIMENTO, Maria Lívia. **Ser jovem, ser pobre é ser perigoso?** Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <ver2.imjuventud.gob.mx/.../Cecilia%20Coimbra%20y%20Maria%20Lívia,%20Ser%20jovem,%20ser%20pobre%20é%20ser%20perigoso.pdf>. Acesso em: 30 out. de 2009.

FAJARDO, S. P. Retórica e realidade dos direitos da criança no Brasil. In: MAHRA, M. L.; BRAGAGLIA, M. (Orgs.) **Conselho tutelar:** gênese, dinâmica e tendências. Canoas, Ed. Ulbra, 2002, p. 41-69.

FALEIROS, V. P. Infância e processo político no Brasil. In: Pillotti, F. e Rizzini,

I. (Orgs.) **A arte de governar crianças.** A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2009.

FALEIROS, V. P. **Estado e sociedade:** parceiras e práticas contra a violência sexual. Brasília: Universa, 2010.

FALEIROS, V.P. A fabricação do menor. In **Humanidades**, Vol 4, n.12, p.5-15, Brasília, UnB, 1987.

FALEIROS, V.P. Impunidade e inimizabilidade. In: **Serviço Social & Sociedade.** São Paulo, vol.xxv, n.77, p.78-97, 2004.

FALEIROS, Vicente de Paula e PRANKE, Charles (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente** - Uma década de direitos - avaliando resultados e projetando o futuro. Campo Grande: Editora da UFMS, 2001.

MELO, Eduardo Rezende. Direito e norma no campo da sexualidade na infância e na adolescência. In: ABMP/WCF. **Criança e adolescente.** Direitos e sexualidade. São Paulo: ABMP/WCF, 2008, p. 16-26.

MÉNDEZ, E.G. Evolução histórica do direitos da infância e da juventude. In: ILNUD;ABMP;SEDH;UNFPA. **Justiça adolescente e ato infracional;** socioeducação e responsabilização. São Paulo: ILANUD, 2006, p. 7-24.

ZIZEK, Slavoj. **Bem-vindo ao deserto do real!**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

O sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente e o desafio do trabalho em “rede”

Murillo José Digiácomo

¹ Dentre os quais podemos citar: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (com os gestores responsáveis pelas políticas públicas de educação, saúde, assistência social, cultura, esporte, lazer etc.), Conselho Tutelar, Juiz da Infância e da Juventude, Promotor da Infância e da Juventude, professores e diretores de escolas, responsáveis pelas entidades não governamentais de atendimento a crianças, adolescentes e famílias etc.

A sistemática estabelecida pela Lei nº 8.069/1990 – o Estatuto da Criança e do Adolescente – para plena efetivação dos direitos infanto-juvenis importa na intervenção de diversos órgãos e autoridades, que embora possuam atribuições específicas a desempenhar, têm *igual responsabilidade* na apuração e integral solução dos problemas existentes, tanto no plano individual quanto coletivo.

Essa co-responsabilidade, por sua vez, demanda uma mudança de mentalidade e de postura por parte de cada um dos integrantes do chamado “Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente¹”, que não mais podem continuar a pensar e agir tal qual ainda estivéssemos sob a égide do revogado “Código de Menores”, como infelizmente continua ocorrendo em boa parte dos municípios brasileiros.

² Além de a Lei nº 8.069/90 ter destinado um título específico à *prevenção* (Livro I, Título III, arts. 70 a 85), esta também se dá através da implementação de *políticas públicas* com enfoque *prioritário* na criança e no adolescente (cf. arts. 4º, par. único, alínea “c” c/c 87, incisos I e II), bem como de uma mudança de foco na atuação dos diversos integrantes do “Sistema de Garantias”.

O moderno “Sistema de Garantias” não mais contempla uma “autoridade suprema” (Contrariamente ao que ocorria quando da vigência do “Código de Menores”, para o qual o “Juiz de Menores” tinha nítida ascendência em relação aos demais atores.), sendo o papel de *cada um* de seus integrantes *igualmente importante* para que a “*proteção integral*” de *todas* as crianças e adolescentes, prometida já pelo art. 1º, da Lei nº 8.069/1990, seja alcançada.

Pela sistemática atual, não mais é preciso esperar que uma criança ou adolescente tenha seus direitos violados para que - somente então - o “Sistema” passe a agir², não sendo também admissível que esta atuação se restrinja ao

plano meramente individual³ e, muito menos, que a institucionalização (digase, o encaminhamento para entidades de acolhimento), responsável por tantos malefícios, seja considerada uma “solução”, tal qual ocorria no passado.

O acolhimento institucional de crianças e adolescentes (outrora chamado “abrigamento”), nos moldes do previsto no art. 101, §1º, da Lei nº 8.069/90, é medida excepcional e eminentemente temporária, devendo ser dado ênfase ao fortalecimento dos vínculos familiares (cf. arts. 19, *caput* e §3º, 90, inciso I, 100, segunda parte, 101, *caput*, inciso IV e 129, incisos I a IV, da Lei nº 8.069/90) ou, caso isto não seja possível, à colocação em família substituta, numa de suas 03 (três) modalidades (cf. arts. 28 a 52, 90, inciso III e 165 a 170, da Lei nº 8.069/90).

Também não é possível adotar a mentalidade da “*transferência de responsabilidade*” e do atendimento “*compartimentado*”, fazendo com que a criança ou adolescente passe de um órgão, programa ou serviço para o outro, cada qual realizando um trabalho isolado, não raro por pessoas que não dispõem da qualificação profissional adequada, que se preocupam em prestar um atendimento meramente “formal”, sem qualquer compromisso com o resultado e com a *efetiva solução* do problema apresentado.

É ainda inadmissível realizar qualquer intervenção junto a uma criança ou adolescente de forma dissociada do atendimento de seus pais ou responsável legal, ignorando por completo a importância (e imprescindibilidade) do papel da família no processo educacional (no mais puro sentido do preconizado pelo art. 205, da Constituição Federal⁴) e de efetivação dos demais direitos infanto-juvenis (Sendo importante observar o disposto nos arts. 19 e 100, par. único, inciso IX, da Lei nº 8.069/1990).

É fundamental que os diversos integrantes do “Sistema de Garantias”, independentemente do órgão que representam, tenham a *qualificação profissional* adequada e estejam imbuídos de um verdadeiro “*espírito de equipe*”, tendo *compromisso com a “proteção integral” das crianças e adolescentes atendidos* (Que por força do disposto nos art. 1º

³ A preocupação do legislador estatutário com a solução dos problemas no plano coletivo se evidencia diante da previsão da obrigatoriedade da implementação de *políticas públicas* voltadas à prevenção e ao atendimento de casos de ameaça ou violação de direitos, tendo sido criados mecanismos para que isto ocorra de forma espontânea, por intermédio dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (cf. art. 88, inciso II, da Lei nº 8.069/90) com a colaboração dos Conselhos Tutelares (cf. art. 136, inciso IX, da Lei nº 8.069/90), ou mediante determinação judicial, tendo sido destinado todo um capítulo (Livro II, Título VI, Capítulo VII, arts. 208 a 224) à “*proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos*”.

⁴ Segundo o qual a educação, que constitui-se num “*direito de todos*” (inclusive dos pais ou responsável), “*será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*”.

O sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente e o desafio do trabalho em “rede”

⁵ Deu-se destaque ao papel dos Conselhos Municipais em razão do disposto no art. 88, inciso I, da Lei nº 8.069/90, que prevê a *municipalização do atendimento*, inclusive, como forma de cumprir o disposto no art. 100, *caput*, segunda parte, do mesmo Diploma Legal.

⁶ Por força do disposto nos arts. 227, §7º c/c 204, inciso II, da Constituição Federal e art. 88, inciso II, da Lei nº 8.069/90, a participação popular na elaboração de políticas públicas para infância e juventude é condição indispensável à sua legitimidade.

c/c 6º e 100, par. único, inciso II, da Lei nº 8.069/1990 se constitui no *objetivo primordial* de toda e qualquer intervenção estatal junto a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias), bem como a consciência de que, agindo de forma isolada, por mais que se esforcem não terão condições de suprir o papel reservado aos demais, não podendo assim prescindir da atuação destes.

O primeiro desafio a enfrentar, aliás, é a própria estruturação de um “Sistema de Garantias” *completo*, com ênfase para a criação dos Conselhos Municipais⁵ de Direitos da Criança e do Adolescente e Tutelares, sendo a existência daqueles indispensável à elaboração de verdadeiras (e legítimas⁶) *políticas públicas intersetoriais* para o atendimento das necessidades específicas da população infanto-juvenil local e à própria formação destes, Haja vista que, por força do disposto no art. 139, da Lei nº 8.069/1990, o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar é conduzido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, vale dizer, detêm a atribuição natural – e o verdadeiro *dever institucional* – de promover a essencial *articulação* dos demais integrantes do “Sistema de Garantias”, procurando otimizar a atuação de cada um e coordenar as intervenções conjuntas e/ou *interinstitucionais* (*A interdisciplinaridade é da essência* do “Sistema de Garantias”, tal qual preconizado pelos arts. 86, 88, inciso VI e 100, par. único, inciso III, da Lei nº 8.069/1990), de modo a atender as mais variadas demandas existentes no município.

Cabe aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, portanto, o importantíssimo e irrecusável *dever* de colocar em uma mesma mesa de debates os representantes de todos os órgãos e instituições que atuam direta ou indiretamente com crianças e adolescentes (Num amplo debate que, logicamente, vai muito além daqueles órgãos e instituições que o compõem), para que, *juntos*, pontuem e discutam os maiores problemas que afligem a população infanto-juvenil local, planejando ações e definindo *estratégias de atuação interinstitucional* para sua *efetiva solução*.

Em outras palavras, cabe aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, em parceria com outros Conselhos Setoriais (Com destaque para os Conselhos Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social que, afinal, também são responsáveis pela definição de políticas públicas com enfoque prioritário na população infanto-juvenil, *ex vi* do disposto no art. 227, *caput*, da Constituição Federal) e demais integrantes do “Sistema de Garantias” acima referido, elaborar - e zelar pela efetiva e integral implementação (com a indispensável e *prioritária* previsão dos recursos orçamentários que se fizerem necessários⁷) de *políticas públicas específicas* para o atendimento das mais variadas demandas existentes, através de ações governamentais⁸ (notadamente por intermédio dos *órgãos públicos* encarregados dos setores de saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, lazer etc.) e não governamentais *articuladas* (Nos moldes do previsto no art. 86, da Lei nº 8.069/1990), de modo que toda e qualquer ameaça ou violação de direitos infanto-juvenis (ainda que representada pela própria *conduta inadequada* da criança/adolescente atendida e/ou de seus pais ou responsável, A teor do disposto no art. 98, incisos II e III, da Lei nº 8.069/1990) tenha uma *resposta rápida e eficaz*.

Apenas através da atuação coordenada, *articulada e integrada* destes diversos órgãos, autoridades e entidades governamentais e não governamentais, é que se poderá tirar o máximo proveito das potencialidades de cada um, fazendo com que os problemas detectados – tanto no plano individual quanto coletivo – recebam o devido atendimento *interinstitucional e interdisciplinar*, sem que isto importe quer numa superposição de ações isoladas, desconexas e ineficazes, quer numa pura e simples transferência de responsabilidade (o popular “jogo-de-empurra”), como não raro se vê acontecer.

É preciso, enfim, fazer com que os diversos órgãos, autoridades e entidades que integram o “Sistema de Garantias dos Direitos Infanto-Juvenis” aprendam a trabalhar em “*rede*”, ouvindo e compartilhando ideias e experiências entre si, definindo “fluxos” e “protocolos” de atuação interinstitucional, avaliando os *resultados* das intervenções realizadas junto a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias e buscando, *juntos*, o

⁷ Conforme disposto no art. 227, *caput*, da Constituição Federal e art. 4º, *caput* e par. único, alíneas “b”, “c” e “d”, da Lei nº 8.069/90.

⁸ Nunca é demais lembrar que a responsabilidade *primeira* pela implementação de tais políticas é do *Poder Público* (valendo neste aspecto observar o disposto de maneira expressa no art. 100, par. único, inciso III, da Lei nº 8.069/90), sendo a atuação de entidades não governamentais meramente *subsidiária*.

O sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente e o desafio do trabalho em “rede”

melhor caminho a trilhar, tendo a consciência de que a *efetiva e integral solução* dos problemas que afligem a população infanto-juvenil local é de *responsabilidade de todos(as)*.

E para que isto se torne uma prática corrente em *todos os municípios* brasileiros, é fundamental que o papel de *cada* órgão, entidade e autoridade seja claramente definido, assimilado por todos e efetivamente cumprido, pois a falha de um único componente do “Sistema de Garantias” e/ou sua atuação desconexa em relação aos demais, fatalmente a todos prejudicará, impedindo que o objetivo comum seja alcançado.

Assim sendo, se *todos* são *igualmente responsáveis* pela efetiva e integral solução dos problemas que afligem a população infanto-juvenil, é fundamental que *todos também participem*, em igualdade de condições, do processo de discussão, criação e articulação da mencionada “rede de proteção”, assim como de seu contínuo monitoramento e aperfeiçoamento, que como dito deve ter lugar junto aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, espaço democrático e plural por excelência, que não pode se furtar ao exercício desta atribuição que, afinal, se constitui num verdadeiro *pressuposto* da *proteção integral* infanto-juvenil preconizada pela Lei nº 8.069/1990.

Indispensável, portanto, fazer com que os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente desempenhem esta atribuição elementar, servindo como foro permanente de discussão – e descoberta de soluções – para os problemas relativos à estrutura de atendimento à criança e ao adolescente existente no município, inclusive aqueles que digam respeito aos órgãos, autoridades e entidades de atendimento existentes e ao adequado funcionamento da “rede de proteção” por eles composta.

A busca do adequado funcionamento dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente é tarefa que incumbe a *toda sociedade*, que em especial por intermédio de organizações representativas precisa *ocupar* este importante espaço de *democracia participativa*⁹ e, num legítimo exercício de *cidadania*, dar a sua parcela de contribuição para a *identificação e enfrentamento* dos problemas que afligem a população infanto-juvenil (e, em última análise, a toda

⁹ Tal qual expresso no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal.

sociedade), através da mencionadas *políticas públicas intersetoriais* que, a partir das *deliberações* do órgão, o Poder Público passa a ter o *dever* de implementar.

Valendo enfatizar que é o Conselho de Direitos que detém a *prerrogativa legítima e constitucional* para *decidir* quais as políticas, serviços e programas de atendimento à criança e ao adolescente, sendo que suas *deliberações VINCULAM (OBRIGAM) o administrador*, como evidencia o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça: *ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO. 1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador. 2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas. 4. Recurso especial provido. (STJ). 2ª T. R.ESP. nº 493811. Rel. Min. Eliana Calmon. J. 11/11/03, DJ 15/03/04.*

Posto isto e transportando este entendimento especificamente para a área de educação, é fundamental que professores e educadores em geral tenham consciência de que, de uma forma ou de outra, são integrantes do mencionado “Sistema de Garantias”/ “rede de proteção” dos direitos da criança e do adolescente e, como os demais, detêm uma parcela da responsabilidade pela plena efetivação dos direitos infanto-juvenis preconizada pelo já mencionado art. 1º, da Lei nº 8.069/1990.

Precisam ter também em mente que muitas situações problemáticas envolvendo crianças e adolescentes dependem, para sua solução, de uma abordagem eminentemente *pedagógica* (Mesmo quando se fala em atendimento a adolescentes acusados da prática de ato infracional, a intervenção estatal prevista se dá por intermédio das chamadas medidas *socioeducativas*, não sendo novidade alguma afirmar que a escola, e a *educação* de um modo geral, possui um papel *primordial* na *prevenção* da violência e de outras mazelas enfrentadas pela sociedade brasileira como um todo.

O sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente e o desafio do trabalho em “rede”

Isto não significa, logicamente, que a escola deva agir de forma *isolada* e/ou que a área da pedagogia detém a resposta (e a solução) para todos os problemas. Em muitos dos casos atendidos pela escola, a solução do problema enfrentado pela criança, adolescente e/ou família (cujos reflexos se fazem sentir na conduta dos alunos em sala de aula, baixo rendimento escolar etc.), irá demandar a intervenção de profissionais de outras áreas do conhecimento, que devem estar dispostos a *colaborar* com os profissionais de educação, sempre que necessário, com eles *dialogando*, *articulando ações* e desenvolvendo *estratégias de atuação interinstitucional* verdadeiramente *comprometidos com o resultado*, que vem a ser a já mencionada “*proteção integral*” infanto-juvenil.

Importante destacar que o próprio art. 205 da Constituição Federal, ao tratar da *educação*, nos transmite a ideia de trabalho em “rede”, pois faz expressa referência à necessidade de uma *atuação conjunta* da *família*, da *sociedade* e do *Estado* (na acepção mais ampla do termo, compreendendo os mais diversos órgãos públicos e setores da administração), no sentido da *construção da cidadania*, fundamentalmente, de nossas crianças e adolescentes.

A *articulação* da escola com outros integrantes do “Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente” é, assim, da própria *essência* da sistemática idealizada pelo constituinte, e posteriormente pelo legislador ordinário¹⁰, para plena efetivação do *direito à educação*, na certeza de que os desafios a enfrentar, para consecução de um bom resultado, sem dúvida alguma são enormes.

Se por um lado é certo que, em muitos casos, a escola não terá condições de, sozinha, resolver os problemas enfrentados por seus alunos que, como acima ventilado, cedo ou tarde acabam se refletindo na sala de aula, por outro não pode deixar de cumprir – e em sua plenitude – seu imprescindível papel na *educação*, em especial, de crianças e adolescentes.

Isto importa, antes de mais nada, em ter a consciência de que “*educar*” é *muito mais que “ensinar”* (ou seja, transmitir conhecimentos básicos das disciplinas tradicionais, como português, matemática, história, geografia etc.), valendo mais uma vez invocar a amplitude do termo “*educação*” preconizado pelo citado art. 205, da Constituição Federal.

¹⁰ Tanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, quanto o Plano Nacional de Educação e outras normas correlatas, como é o caso do próprio Estatuto da Criança e do Adolescente fazem referência direta ou indireta ao trabalho em “rede” em matéria de educação.

Se a *educação* importa num verdadeiro “*processo de construção da cidadania*” de nossos jovens, o *ensino* das disciplinas tradicionais deve ser visto como apenas *parte* de um contexto *mais amplo* de transmissão de valores, debate de ideias e conscientização acerca do papel de cada um no contexto social, inculcando noções de direitos e deveres (O que por sinal é previsto de maneira expressa pelo art. 32, §5º, da Lei nº 9.394/1996 (LDB), bem como trabalhando as eventuais transgressões de normas por parte dos alunos e os conflitos interpessoais verificados dentro e fora da escola com um enfoque eminentemente *pedagógico*).

A propósito, problemas envolvendo indisciplina de alunos devem ser resolvidos no âmbito da própria escola, através da criação de mecanismos internos destinados à (re)conciliação e à mediação de conflitos, sem prejuízo da participação dos pais ou responsáveis, nos moldes do preconizado pelo art. 100, par. único, incisos IX, XI e XII, da Lei nº 8.069/1990¹¹ e da eventual intervenção, sempre que necessário, de profissionais e técnicos com atuação junto a outros órgãos, programas e serviços¹² integrantes da pluricitada “rede de proteção à criança e ao adolescente” que, como visto, todo município deve possuir e da qual a escola (que também a integra) pode se servir.

Importante destacar que a escola não deve desempenhar um papel meramente “passivo” diante dos problemas envolvendo seus alunos, relacionados ou não com a prática de atos de indisciplina. Como é da essência do “Sistema de Garantias” do qual, como vimos, a escola faz parte, sua atuação deve ser eminentemente *preventiva*, seja através da disseminação da chamada “cultura da paz” entre os alunos, seja através da orientação dos pais/responsáveis e/ou do desenvolvimento de outras “estratégias” destinadas a enfrentar as principais *causas* dos problemas que afligem, sobretudo, a população infanto-juvenil, dentro e fora do ambiente escolar.

Mas essa intervenção *preventiva* pode (e deve) *extrapolar* o âmbito da escola, devendo ser realizada, fundamentalmente, junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao qual, como dito acima, incumbe promover a *articulação* da “rede de proteção” e a definição da *política de atendimento à criança e ao adolescente* a ser implementada em âmbito municipal.

¹¹ Notadamente os princípios da *responsabilidade parental*, da *obrigatoriedade da informação* e da *oitiva obrigatória e participação* (respectivamente), que preconizam a imprescindibilidade do *diálogo* com as crianças, adolescentes e seus pais ou responsável, na *identificação das causas* do problema e na sua *terapêutica*, através da atuação dos mais diversos órgãos e setores responsáveis, dentro e (se necessário) fora da escola.

¹² A exemplo dos CREAS/CRAS, CAPS, programas de orientação/apoio/promoção social de famílias, tratamento para drogadição, etc.

O sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente e o desafio do trabalho em “rede”

Em outras palavras, a partir da *mobilização* (cf. art. 88, inciso VII, da Lei nº 8.069/90) e da *organização* da comunidade escolar, é possível estabelecer uma *pauta de reivindicações* – e de *proposições* – perante o referido órgão deliberativo, seja no sentido da colocação, diretamente à disposição da escola, de outros “equipamentos” integrantes da “rede de proteção” (com a mencionada definição de “fluxos” e com a adequação dos serviços, de modo a prestar um atendimento *prioritário e especializado*), seja na busca da criação/ampliação de programas e serviços que, embora essenciais à plena efetivação dos direitos infanto-juvenis, ainda não estão disponíveis e/ou não se mostram adequados ao atendimento da demanda existente.

Quanto maior a mobilização e organização da comunidade escolar (de preferência a partir de uma ação coordenada entre as diversas escolas do município), maior o poder de persuasão junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e maiores os avanços que, seguramente, serão conquistados.

É também possível a participação direta da comunidade escolar na tomada de decisões pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, pois é perfeitamente admissível que, uma vez legalmente constituída sob a forma de uma associação de pais, mestres e funcionários (designada APMF) ou similar, com a previsão, em seus estatutos, de atuação na defesa dos direitos de crianças e adolescentes (nos moldes do disposto no art. 210, inciso III, da Lei nº 8.069/90), esta possa integrar a chamada “ala não governamental” do referido órgão deliberativo, composta por representantes da sociedade civil organizada¹³.

Com isto, podemos retornar ao início da presente explanação e afirmar, sem medo de errar, que se a comunidade escolar como um todo der o *exemplo* no que diz respeito ao *exercício de cidadania*, e *ocupar os espaços* destinados à participação popular junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (e outros conselhos populares), poderá contribuir de forma *ativa e decisiva* para seu adequado funcionamento e, em última análise, para estruturação da “rede de proteção à criança e ao adolescente” e consequente solução da imensa maioria dos problemas que afligem crianças e adolescentes, trazendo benefícios incomensuráveis não apenas a estes, mas a toda sociedade.

¹³ Nos moldes dos já mencionados arts. 204, inciso II c/c 227, §7º, da Constituição Federal e art. 88, inciso II, da Lei nº 8.069/90.

Referências

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Brasília: SEDH, 1990.

BRASIL. Constituição da República de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 26 out. 2010.

Sobre as organizadoras

MARIA DE NAZARÉ TAVARES ZENAIDE

Psicóloga, Doutora em Educação, professora do Departamento de Serviço Social, membro da Comissão e do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da Universidade Federal da Paraíba, e do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos.

LÚCIA DE FÁTIMA GUERRA FERREIRA

Doutora em História Social pela Universidade de São Paulo. Professora do Departamento de História, membro do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos e ex-Pró-Reitora de Extensão e Assuntos Comunitários da Universidade Federal da Paraíba.

IVANILDA MATIAS GENTLE

Assistente Social, Especialista em Educação em Movimentos Sociais pela UFPB, e em Educação Profissional pelo IFPB. Técnica com atuação no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba e na Universidade Federal da Paraíba.

Sobre o aquarelista

SHIKO

Conhecido artisticamente por Shiko, Francisco José de Souto Leite é paraibano da cidade de Patos. Autodidata, denomina seu trabalho de Arte Marginal. Utiliza nanquin, acrílica, spray e, por vezes, combina todos esses materiais juntos.

Sua produção é bastante variada: quadros, capas de discos; animações de vídeos e videoclipes; direção de arte de filmes; caricaturas, HQ, esculturas, *cartoons*, *fanzine*, *story-boards*, *graffittis*, *flyers*, cartazes, desenhos para tatuagem e campanhas publicitárias.

É conhecido nacionalmente, tendo participado de inúmeras feiras de arte e exposições coletivas e individuais. Premiado no *Teresina HQ Festival*, troféu Alfaiataria de *Fanzines* (2007) pela HQ *Flora* e pelo livro *Blue Note*, Indicação ao Prêmio HQ Mix 2008 na categoria Artista Revelação.

Sobre os autores e autoras

ÁDIMA DOMINGUES DA ROSA

Socióloga, Mestre em Ciências Sociais. Professora de Sociologia da Educação Básica no Estado de Goiás.

ALEXANDRE FERREIRA DO NASCIMENTO

Psicólogo e Mestre em Estudos da Subjetividade pela UFF. Presidiu o I Conselho Tutelar de Niterói / RJ por dois mandatos (1999 a 2006), participou da fundação da Rede Municipal de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente de Niterói e do Fórum Colegiado Nacional de Conselheiros Tutelares. Atualmente atua como consultor na área de direitos humanos infanto-juvenis, representa o Conselho Regional de Psicologia / RJ no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro e participa do Programa de Educação a Distância desenvolvido pela Fundação Oswaldo Cruz / CLAVES, em parceria com a SDH-PR, como Mediador da Comunidade de Aprendizagem e Orientador de Aprendizagem do Curso de Aperfeiçoamento para Conselheiros de Direitos e Tutelares.

BENEDITO RODRIGUES DOS SANTOS

Antropólogo, professor e pesquisador da Universidade Católica de Brasília. Doutor e Pós-Doutor pelas Universidades da Califórnia Berkeley e Johns Hopkins. Co-fundador do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNNMR) e do Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), entre outras organizações. Foi membro do Grupo de Redação do Estatuto da Criança e do Adolescente e Vice-Presidente e Secretário Executivo do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

DEUCELIA NUNES DE LIMA

Licenciada em Matemática (USP), pedagoga e pós-graduada em Tecnologias Interativas Aplicadas à Educação (PUC/SP), diretora de escola aposentada da PMSP, formadora do IPF nos cursos da SAP e ECA do PEC Osasco.

FRANCISCA RODRIGUES DE OLIVEIRA PINI

Assistente Social, Mestre e Doutora em Políticas Sociais e Movimentos Sociais, PUC/SP, Diretora Pedagógica do Instituto Paulo Freire e Coordenadora do Curso de Serviço Social da Faculdade de Mauá e sócia-fundadora do CEDECA Paulo Freire.

FRANCISCO CARLOS DA SILVA DIAS

Doutor em Sociologia da Educação/FEUSP. Consultor da SECADI/MEC. Doutor em História Social/USP.

MARIA LUIZA MOURA OLIVEIRA

Psicóloga. Mestra em Psicologia Social pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Conselheira do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), conselheira do Conselho Federal de Psicologia (CFP). Coordenadora do Instituto Dom Fernando (IDF) da Proex e pesquisadora da (PUC-Goiás).

MURILLO JOSÉ DIGIÁCOMO

Promotor de Justiça no Estado do Paraná (murilojd@mp.pr.gov.br).

PATRÍCIA SABOYA

Senadora da República pelo PDT do Ceará. Pedagoga de formação, é coordenadora da Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente no Senado Federal. É autora do projeto que deu origem à lei 11.525/2007.

Sobre os autores

PAULO AFONSO GARRIDO DE PAULA

Professor de Direito da Criança e do Adolescente da PUC de São Paulo, Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo e coautor do anteprojeto que deu origem ao Estatuto da Criança e do Adolescente.

PAULO HENRIQUE LUSTOSA

Administrador de Empresas, com mestrado em Políticas Sociais. Deputado Federal pelo PMDB do Ceará, coordenador da Frente Parlamentar pelos Direitos das Crianças e Adolescentes na Câmara dos Deputados.

PAULO SERGIO MARCELINO

Graduado em Letras, coordenador dos Conselhos de Gestão Compartilhada da Rede Municipal de Educação de Osasco-SP.

PRISCILA DE MELO BASÍLIO

Professora e Especialista em Educação Infantil, PUC-Rio. Foi Conselheira Tutelar.

REJANE BRANDÃO SIQUEIRA

Professora e mestranda em Educação/PUC-Rio

ROBERTA SCATOLINI

Psicóloga e mestranda em Psicologia Social da PUC/SP.

ROSILÉA MARIA ROLDI WILLE

Ex-Coordenadora-Geral de Direitos Humanos do Ministério da Educação.

SONIA KRAMER

Professora do Departamento de Educação da PUC-Rio, onde coordena o Curso de Especialização em Educação Infantil.

VICENTE DE PAULA FALEIROS

Assistente social, PhD em Sociologia, professor Emérito da Universidade de Brasília, professor da Universidade Católica de Brasília

WASHINGTON LOPES GÓES

Formado em Letras, PUC/SP, Educador do Instituto Paulo Freire.