
30 ANOS DE ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: (RE) ENCONTRANDO ALGUMAS MARCAS E MARCOS DE SUA CONSTRUÇÃO, TRAMITAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

NCA-SGD

Boletim nº 02 | Outubro 2020

PEPGSS | PUC-SP



30 ANOS DE ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTES

O Estatuto da Criança e do Adolescente completa 30 anos, entrando na idade adulta, “oficialmente”. Desde os movimentos de coletivos e personagens históricos da luta pela proteção de direitos humanos de crianças e adolescentes iniciados muito tempo antes de sua promulgação, passando pelos embates entre diferentes forças que culminaram na sua promulgação, caminhando nas ações para sua implementação nos anos que seguiram, e nos contínuos “novos” embates visando alterações e mesmo retrocessos em suas disposições, muita história e histórias foram e continuam em processamento. Impossível registrá-las todas aqui. Todavia, como Núcleo de Estudos e Pesquisas que tem por objeto temas afetos à promoção, promoção, defesa e controle de direitos de crianças, adolescentes, jovens e famílias, não podemos deixar de fazer um registro do significado dessa conquista na história brasileira

Em um tempo em que a desigualdade social estrutural escancara cada vez mais as expressões da questão social, e forças que investem em retrocessos civilizatórios para manter privilégios dos donos do poder instalados no Brasil desde sua ocupação colonizadora não se inibem em incentivar atos e políticas genocidas, manter e reforçar o campo das resistências é imprescindível. Nesse sentido, três pesquisadoras convidadas do NCA-SGD – duas delas formadas no próprio Núcleo – oferecem nesta publicação importante contribuição para compreender um pouco mais do “ideário proposto pelo ECA” e “os desafios postos ao Sistema de Garantia de Direitos”, recuperando memórias de alguns expoentes dessa história e demonstrando “que a força para aprovação do ECA esteve justamente no fato de atender a um anseio coletivo nacional”, o qual, transmitido de geração em geração, vem iluminando as resistências.

Esta sistematização se insere no Projeto de Pesquisa do NCA-SGD: “INFÂNCIAS, JUVENTUDES, FAMÍLIAS E SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS APÓS 30 ANOS DO ECA: interinstitucionalidades, intersetorialidades, trabalho social/trabalho profissional e dinâmicas socioterritoriais”. Com ela, apresentamos o segundo número do Boletim do Núcleo, dando continuidade à produção e publicização de conteúdo que versa sobre proteção de direitos humanos de crianças, adolescentes e famílias, bem como sobre a formação e a proteção de direitos das/os profissionais.

Eunice Fávero
Coordenadora NCA-SGD / PEPGSS-PUCSP

e-mail: nucleoca2018@gmail.com
Outubro de 2020

30 ANOS DE ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: (re) encontrando algumas marcas e marcos de sua construção, tramitação e implementação

Dilza S. Galha Matias¹
Nilcemary Olímpio de Souza²
Rita C. S. Oliveira³

Apresentação

O Brasil está dividido entre os que querem piorar a lei para ela ficar parecida com a realidade, e os que querem melhorar a realidade para que ela se aproxime cada vez mais do que dispõe a legislação (Antonio Carlos Gomes da Costa)

No trigésimo ano de promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei 8.069/90, há muito que se fazer para materializar os dispositivos e as normativas legais de promoção, proteção, controle e defesa dos direitos de crianças, adolescentes e de suas famílias, resultantes de um longo processo histórico que contou com a participação de diferentes segmentos sociais em defesa da democracia e dos direitos humanos.

Com vistas a contribuir para a disseminação do ideário proposto pelo ECA e iluminar a compreensão sobre os desafios postos ao Sistema de Garantia de Direitos – SGD⁴, este texto retoma os caminhos que impulsionaram sua promulgação, por meio da aproximação com o material produzido por personagens expoentes à época e que avaliaram sua implementação em momentos históricos. Para além daqueles diretamente envolvidos na escrita do texto da lei, foram muitos os sujeitos políticos que protagonizaram esse processo. Por meio desse resgate, aprofundamos a compreensão de que a força para aprovação do ECA esteve justamente no fato

¹ Assistente Social. Mestre em Serviço Social pela PUC-SP. Pesquisadora sobre Serviço Social na Área Judiciária. Pesquisadora convidada do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Crianças e Adolescentes: ênfase no Sistema de Garantia de Direitos, da Pós Graduação em Serviço Social/PUC-SP. E-mail: digamatias@gmail.com

² Assistente Social do TJ/SP. Pesquisadora convidada do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Crianças e Adolescentes: ênfase no Sistema de Garantia de Direitos, da Pós Graduação em Serviço Social/PUC-SP. E-mail: nilce.sousa@gmail.com

³ Assistente Social do TJ/SP. Doutora em Serviço Social pela PUC-SP. Pesquisadora na Área Judiciária. Pesquisadora convidada do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Crianças e Adolescentes com ênfase no Sistema de Garantia de Direitos- NCASGD/PUC-SP. E-mail: rita2009oliveira@gmail.com

⁴ O trabalho sistematizado neste texto se insere no Projeto Integrado de Pesquisa “INFÂNCIAS, JUVENTUDES, FAMÍLIAS E SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS APÓS 30 ANOS DO ECA: interinstitucionalidades, intersetorialidades, trabalho social/trabalho profissional e dinâmicas socio territoriais. Um estudo a partir de São Paulo/SP, desenvolvido pelo NCA-SGD a partir de 2019.

de atender a um anseio coletivo nacional. O que não significou, ao longo da história, a ausência de conflitos.

Para efeito deste texto, tivemos uma aproximação mais detalhada com a produção de Wanderlino Nogueira Neto⁵ e de Antônio Carlos Gomes da Costa⁶, seja em formato de documentos, entrevistas ou textos. Como assistentes sociais que trabalham e militam na área, também trouxemos nosso olhar como partícipes dessa construção. Tivemos, ainda, acesso aos registros de tramitação de projetos de lei no Congresso que nos revelaram um novo aspecto sobre esse histórico.

No movimento legislativo que resultou no Código de Menores (CM/1979) foi possível identificar uma tentativa de inclusão do Estado como responsável por atender as necessidades dos “menores”, mas que, naquela conjuntura, foi vencida no Congresso.

A pesquisa nos proporcionou um mergulho na história, nas relações sociopolíticas e em reflexões que consideramos relevantes socializar com vistas ao fortalecimento do movimento em favor de mudanças na realidade brasileira e de resistência aos retrocessos legais, como os de vários projetos de lei em curso, cujo conteúdo conservador tende à reativação de uma concepção menorista.

Buscamos ao resgatar as lutas que antecederam a promulgação do ECA, trazer o enfoque inicial de sua implementação, em que estava posta uma intencionalidade do vir a ser⁷.

Organizamos o texto por década e fizemos uma breve contextualização dos governos vigentes à ocasião, com base primordialmente no “Brasil: uma biografia”, de Schwarcz e Starling

⁵ Foi procurador de Justiça pelo Ministério Público da Bahia, professor de Direito Internacional Público da Universidade Federal da Bahia; professor-coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas Direito Insurgente – NUDIN-BAHIA; Secretário Nacional do Fórum DCA (Brasília/ 1993); Consultor Especial para o UNICEF (Brasil, Paraguai, Angola e Cabo Verde/1996-1999); Secretário Executivo da ANCED-DCI e Coordenador do seu GT Monitoramento Internacional da ANCED-DCI. Consultor da Unesco no Brasil; membro do Comitê dos Direitos da Criança do Alto Comissariado para Direitos Humanos da ONU; pesquisador do Instituto Nacional de Direitos Humanos da Infância e da Adolescência (INDHIA); coordenador de Projetos de Formação da Associação Brasileira dos Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP); e presidente do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente Yves de Roussan. Nasceu e morreu em Salvador, Bahia, aos 72 anos em 26/02/2018.

⁶ Nasceu em Belo Horizonte - MG onde também faleceu aos 61 anos em 2011. Antonio Carlos iniciou seus estudos em medicina, mas desistiu do curso no segundo ano para fazer pedagogia. Lecionou no ensino supletivo e, depois, no ensino fundamental e médio. Com o tempo, tornou-se dirigente e técnico de políticas públicas para a infância e juventude, tendo experiência em diferentes órgãos governamentais e não governamentais. Dirigiu a Escola-Febem em Ouro Preto e tornou-se presidente da instituição no Estado. Foi oficial de projetos do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e representou o Brasil no Comitê dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU) em Genebra (Suíça). Colaborou na elaboração da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança.

⁷ A concepção de que o direito positivado antecipa-se na garantia de direitos e na proteção integral.

(2018), destacando algumas legislações que aperfeiçoaram o ECA, especialmente em sua segunda década. Apesar dos avanços, a ineficiência, a insipiência e até mesmo a ausência de políticas públicas continuam se destacando como estruturante da distância entre lei e realidade.

I - Antecedentes do ECA - Uma “luta de gerações”: adequar a lei à realidade ou a realidade à lei?

A distância entre a lei e a realidade é assunto tratado teórica e doutrinariamente por legisladores e acadêmicos do direito, além de estudiosos do tema. Antonio Carlos Gomes da Costa (2000), no décimo ano do ECA, já comentara que tal distância era um dos consensos: “eu nunca vi ninguém que afirmasse que não existe uma enorme distância entre a lei e a realidade. O dissenso está em como fazer para diminuir a distância entre lei e a realidade”.

Paulo Afonso Garrido de Paula⁸ (2020, p.24/25), membro do grupo redator do ECA, fala sobre a “força cogente” da lei e sua potencialidade para transformar a realidade - quanto maior tiver sido a legitimidade de sua aprovação - conforme o interesse público:

Toda lei tem força cogente, tem a eficácia de obrigar, de subordinar o interesse de quem quer que seja ao seu comando. Sua maior ou menor força, como fenômeno cultural, depende especialmente de sua aceitação social, do seu reconhecimento como norma de comportamento advinda de um processo legítimo de feitura, baseado na legalidade, na competência de quem legisla e no compromisso de o seu conteúdo guardar pertinência com o interesse público. Ainda que toda lei obrigue e produza efeitos, quanto maior sua legitimidade, maior sua eficácia.

A legitimidade do ECA se ancora na mobilização social contundente e ainda na “sua derivação temporalmente imediata à Constituição Federal de 1988, de modo que transitou pela mesma conformação cultural determinante da refundação do Estado e da Nação”, estando em pleno alinhamento com ela e, ainda, com a Convenção Internacional dos Direitos da Criança. (*ibid.*, p.24)

Garrido de Paula (2020) ressalta “a força transformadora que reside na prática”, sendo a lei um “instrumento poderoso” para alavancar mudanças, suscetível, porém, aos conflitos de interesses postos na sociedade. Ao elencar as 31 alterações legislativas que o ECA já teve nesses trinta anos, pondera que a maioria delas aperfeiçoou os dispositivos anteriormente previstos. O que não significa a inexistência de retrocessos em algumas e o movimento permanente por

⁸ Artigo “ECA e suas mudanças em 30 anos de vigência”, de Paulo Afonso Garrido de Paula, in “ECA e a proteção integral de crianças e adolescentes”, (orgs.) Eunice Teresinha Fávero, Francisca Rodrigues Oliveira Pini, Maria Liduina de Oliveira e Silva, 1. ed. — São Paulo: Cortez, 2020, p. 24/25.

mudanças que atendam às “promessas eleitorais” mais que ao superior interesse da criança, sendo forte o apelo ao rebaixamento da idade penal e à facilitação da adoção, especialmente de crianças mais novas, renovando-se a perspectiva culpabilizante das famílias pobres.

Como expressão de aspirações da sociedade, grupos ou pessoas querem sempre transformar interesses em interesses juridicamente protegidos, de modo que com a vigência da lei nova já surgem pretensões modificativas, ou até mesmo de exclusão da lei nova, seja em razão do inconformismo com o conteúdo, seja motivado pela concepção de que poderia ser melhor ou diferente. E, mais importante, como disciplina de fatos sociais, produto da cultura, o dinamismo das relações que a define vai produzindo outras aspirações de normatização, que se revelam em anseios, cedo ou tarde, de novas modificações nas regras de conduta. Acima disso: a política, muitas vezes derivada de complexos fenômenos sociais determinantes da escolha de representantes que, à luz dos seus compromissos e promessas eleitorais, buscam nas alterações legislativas a satisfação de seus eleitores. (*ibid.*, p.25)

Para compreendermos o grande desafio que implica a efetivação de uma lei como o ECA, é importante retomarmos seus antecedentes históricos.

O histórico de atenção à infância e adolescência no Brasil indica mais de quatro séculos de práticas caritativas vinculadas à doutrina cristã⁹ cujas práticas trazidas pelo colonizador, remontam à segregação e à apartação do convívio social e comunitário como forma de “cuidado”. É a partir da década de 1920 que a atenção pública se manifesta por meio de leis e pela criação do Juizado de Menores.

Ao se conhecer um pouco mais das legislações menoristas anteriores, é possível compreender que, em termos de Brasil, o abismo entre lei e realidade se revelou até mesmo um avanço. O alinhamento que estava posto entre elas, em décadas anteriores, legitimava práticas sociais que culpabilizavam explicitamente as famílias por viverem em condições decorrentes das expressões da questão social, próprias das sociedades capitalistas. (IAMAMOTO: 1983;1999)

Com o objetivo de facilitar a contextualização histórica, apresentamos quadro com marcos legais para o direito da infância e juventude, sem a pretensão, porém, de discutirmos todos eles.

A título de informação, incluímos aquela que possivelmente tenha sido a primeira legislação, em tese, protetiva à infância no Brasil: - Lei do Ventre Livre¹⁰.

⁹ Para conhecer essa história com base na iconografia recomendamos acesso aos vídeos no Youtube do Curso de História da Infância e Juventude no Brasil, realizado em agosto 2020, pelo Instituto Bixiga de Pesquisa, Formação e Cultura Popular. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IKTifAJiUoQ&t=14s>. Acesso em: 25 set. 2020.

¹⁰ “A Lei do Ventre Livre é reconhecida pelos especialistas como uma das políticas responsáveis pelo surgimento de crianças em situação de rua. Quando nascia, o filho do escravo não ficava livre imediatamente. Aos 8 anos, o senhor decidia se queria libertá-lo ou não. Caso a resposta fosse positiva, o senhor recebia uma indenização do Estado. Caso contrário, a criança era obrigada a trabalhar até os 22

Marcos Históricos Direitos da Criança	
Décadas de 1870 a 1890	
1871	– Lei do Ventre Livre
1891	– Proibição do Trabalho Infantil no Brasil
Décadas de 1920 a 1940	
1923/4	– Criação do 1º Juizado de Menores (RJ-SP)
1924	– Declaração de Genebra
1927	– Código de Menores Mello Mattos
1930	– Criação do Ministério da Educação
1942	– Criação do Serviço de Assistência ao Menor - SAM
1945	– Criação da ONU
1946	– Criação do UNICEF
1948	– Declaração Universal dos Direitos Humanos
1950	– Instalação do UNICEF no Brasil – João Pessoa-PB
1959	– Declaração Universal dos Direitos da Criança
Décadas de 1960 a 1970	
1964	– Criação da FUNABEM
1974	– PL que deu origem ao CM 1979
1978	– Início das articulações para Convenção dos Direitos da Criança
1979	– Ano Internacional da Criança
1979	– Código de Menores
Década de 1980	
1983	– Criação da Pastoral do Menor
1985	– Formalização do MNMMR em São Bernardo do Campo/SP
1986	– I Encontro do MNMMR em Brasília
1986	– Criação Comissão Nacional Criança e Constituinte
1987	– Assembleia Nacional Constituinte
1988	– Constituição Federal do Brasil
1989	– II Encontro em Brasília do MNMMR
1989	– Convenção Internacional dos Direitos da Criança

Fonte: Pelas autoras do texto. MATIAS, OLIVEIRA, SOUZA, 2020.

As legislações para a infância indicam algumas preocupações recorrentes, tais como limitação de idade para trabalhar ou para responder por atos considerados ilícitos, bem como a atenção aos “abandonados” e “delinquentes” (conforme o Código de Menores de 1927).

Se, por um lado, a legislação de 1927 representou avanço na proteção dos “menores”, especialmente com o fim da Roda dos Expostos¹¹, do trabalho infantil extenuante e do aprisionamento junto a adultos nos atos considerados infracionais; por outro, classificou situações comuns passíveis de institucionalização de filhos das famílias da classe trabalhadora.

anos. É bastante surreal imaginar que o Brasil indenizou os escravizadores e não os escravizados. A partir de então, o país adotou uma conduta violenta, racista e preconceituosa com suas crianças”. Disponível em: <https://emails.estadao.com.br/blogs/bruna-ribeiro/roda-dos-expostos-livro-a-roda-da-vida-traz-historia-do-abandono-de-criancas-no-brasil-a-partir-da-ficcao/>. Acesso em 04 out. 2020.

¹¹ A roda dos expostos, mecanismo instalado junto às Santas Casas de Misericórdia para receber bebês que não podiam ser criados por sua família de origem, preservava o anonimato dessa entrega. Na prática, o fim desse sistema veio a ocorrer somente em meados na década de 1950 e não a partir da lei de 1927. Para saber mais consultar Marcílio (1998).

A criação dos juizados de menores remonta à época em que o Rio de Janeiro era a capital do país e expressava o paradoxo do aceleração da industrialização, acompanhado do aumento da população e da degradação das condições de vida na cidade, assim como São Paulo. Apesar desses grandes centros urbanos atraírem a população de outros estados, em busca de melhores condições de vida, os que aqui já estavam e os que chegaram não contavam com infraestrutura de moradia, de trabalho digno e de educação para os filhos, muito menos em período integral. Compartilhar moradias em cortiços, sem acesso a saneamento básico, deixar filhos mais novos aos cuidados de outros, não tão mais velhos, fez e faz parte do cotidiano de grande parcela da população brasileira.

Na legislação de 1927, era razão para a institucionalização por exemplo, a falta de “habitação certa, meios de subsistência, por serem seus pais falecidos desaparecidos ou desconhecidos ou por não terem tutor ou pessoa sob cuja guarda vivam” ou por estarem “privados habitualmente dos alimentos ou dos cuidados indispensáveis à saúde” (artigo 26).

Na mesma linha, o Código de Menores de 1979 manteve o foco nos menores de 18 anos, destacando os que apresentassem alguma vivência que os enquadrassem em “situação irregular” e não mais, como outrora, em “expostos, abandonados, libertinos, delinquentes ou vadios”. O atendimento a essas situações se dava, privilegiadamente, pela institucionalização (com terminologia de internação) tanto aos que eram acusados e julgados como autores de atos infracionais quanto aos que estavam em situações consideradas como abandono, negligência etc.

É consenso entre estudiosos e pesquisadores sobre a atenção à criança e ao adolescente brasileiros (RIZZINI, 2004; SILVA, 1997; FREITAS, 2003) que, apesar dos 52 anos decorridos do Código de 1927, em um contexto de profunda transformação sociopolítica e econômica no país, o CM/1979 pouco alterou o legado menorista.

A pesquisa de Oliveira (2015) identificou, porém, que no processo do qual resultou a promulgação do CM/1979 foi apresentada uma proposta de legislação que pretendia romper com a perspectiva do menorismo, mas foi vencida no Congresso, exatamente, por estar distante da realidade brasileira.

O PL Substitutivo 105 de 1974¹², apresentado pelo senador Nelson Carneiro¹³, embora reproduzisse antigas terminologias como “menores expostos ou abandonados”, inovou ao atribuir ao Estado a obrigação de oferecer educação e saúde como mínimo vital a “todo menor”, lançando como responsáveis pela proteção e assistência social, a família, a comunidade e o Estado.

Art. 2º. Todo menor tem direito ao mínimo vital indispensável à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade física, intelectual e moral;
 [...]Art. 4º. A saúde e educação do menor, aquela desde a concepção, constituem fatores de cuidados especiais a que ficam obrigados os pais, responsáveis e governo (art. 4º.);
 [...]Art. 8.º É obrigatória a instrução primária, gratuitamente prestada pelo Estado. Todo menor terá educação técnica e profissional, segundo suas aptidões. A educação superior proporcionada conforme o mérito, a vocação do menor. A educação religiosa ser-lhe-á ministrada consoante à escolha dos pais ou responsáveis, ressalvada a sua preferência quando souber manifestar-se. A orientação profissional respeitará a liberdade de escolha do menor e não sobreporá o seu rendimento econômico ao seu valor humano.
 Art. 9.º O menor tem direito de trabalhar, observadas condições especiais de durabilidade da jornada, de higiene, de salubridade e da sã moral no trabalho. Será protegido contra toda forma de exploração e terá direito a descanso, lazer, recreação e educação.
 [...]Art. 13. Respondem, sucessiva e solidariamente, pela proteção e assistência social do menor, a família, a comunidade e o Estado.

Em relação ao apoio à família, tal proposição legislativa avançou ainda mais ao instituir, no artigo 42, que “para prevenir o abandono do menor, e sempre que for conveniente sua manutenção no próprio lar, à sua família será concedido um subsídio, pelo juiz, na importância que, somada à receita da família, possa prover o menor do mínimo vital necessário a sua subsistência”, cabendo a responsabilidade e o orçamento ao Instituto Nacional de Previdência Social. Contraditoriamente, porém, propôs no artigo 7º. que “é a família obrigada a ter seguro social, para salvaguarda dos deveres e direitos dos pais”, sugerindo que essa segurança seria afiançada pela família, via mercado de trabalho formal.

A justificativa desse substitutivo indicou que sua elaboração mobilizou estudo, pesquisa e articulação entre vários operadores do direito, humanistas e legisladores e já se inspirava em normativas internacionais:

¹²Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E72577FFE1E5A71C792F74ED6FADBADF.proposicoesWeb1?codteor=1187142&filename=Dossie+-PL+1573/1975 >. Acesso em: 06 ago. 2020.

¹³ Nelson Carneiro, baiano, jornalista, advogado, falecido em 1996, cumpriu vários mandatos como deputado federal e senador. Autor da Lei nº 4.121, de 1962 – Estatuto da Mulher Casada tornou-se conhecido como autor da Lei do Divórcio (1977). Foi membro da Assembleia Nacional Constituinte que elaborou a Constituição Federal de 1988. Sua filha Laura Carneiro, advogada, também vem exercendo mandatos como deputada federal, sendo autora de vários projetos de lei sobre o direito da criança, do adolescente, da mulher e do idoso.

O estudo do dossiê não explicitou como se deu o retrocesso que culminou no texto final tão reducionista do CM/1979. Não foi possível identificar evidência de embate ideológico, mas sim argumentação sobre a inadequação da técnica legislativa com referência à injuricidade do projeto de lei. É revelado, na justificativa do projeto de lei que originou o ECA¹⁴, que o projeto original do Senador Nelson Carneiro do CM/1979 teria sido “mutilado em sua característica essencial, desde o primeiro artigo, ao tornar a criança e o adolescente sujeitos de direitos”. (DOSSIÊ ECA, p.89/91)

Para a emissão do parecer a esse substitutivo, o Senado novamente mobilizou a discussão entre profissionais, legisladores e retomou o contato com aqueles que contribuíram com o produto anterior, decidindo pela apresentação de uma Emenda ao Substitutivo.

Embora o parecer a esse substitutivo - Parecer no. 296 de 1975 da Comissão Especial sob relatoria do Senador José Lindoso - reconhecesse o “problema do menor” como relacionado à “melhoria da estrutura social, econômica e política”, sua conclusão apelou para a necessidade de adequação à realidade brasileira.

[...] Logo, é possível inferir-se que o processo que marginaliza o menor brasileiro, a par da predominância de sua índole socioeconômica, apresenta dimensões nacionais e ocorre em massa. Daí o grande clamor que vem despertando, em toda parte, a exigir soluções urgentes das autoridades responsáveis. Dentro desse contexto, o menor deve ser considerado como vítima de uma sociedade de consumo, desumana e muitas vezes cruel e como tal deve ser tratado e não punido, preparado profissionalmente e não marcado pelo rótulo fácil de infrator, pois foi a própria sociedade que infringiu as regras mínimas que deveriam ser oferecidas ao ser humano quando nasce, não podendo, depois, agir com verdadeiro rigor penal contra um menor, na maioria das vezes subproduto de uma situação social anômala.

(...) É claro que estes novos caminhos estão ligados a uma melhoria da estrutura social, econômica e política. Somente com melhor renda, mais educação, saúde, pleno emprego, salários condignos, participação política, enfim desenvolvimento, poderemos efetivamente, diminuir a conduta antissocial, a carência e a marginalização.

Mas essa é uma luta de gerações e enquanto não atingirmos o pleno desenvolvimento, temos que adaptar a nossa estrutura jurídica a uma melhor e mais efetiva assistência, proteção e vigilância ao menor. Em síntese, este é o espírito que domina todo o Projeto Substitutivo. (DOSSIÊ CM/1979, p.106, Emenda 1 substitutivo, de 14 de agosto de 1975, grifo nosso)

O parecer da aprovação da versão que veio a ser o CM/1979 indicou que a injuricidade do Projeto se referia à abordagem de assuntos de competência de outros Ministérios (da Saúde, da Educação, da Justiça). E, ainda, à transposição do conteúdo da Declaração dos Direitos da Criança (1959) para o texto legal, sem levar em conta que "o valor das declarações de direitos está precisamente em serem declarações e não normas" (*ibid.*, p. 172-174). Portanto, conclui-

¹⁴ Dossiê ECA, PLs 193/1989 de Ronan Tito que lhe deu origem, p.89/91. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1147651&filename=Dossie+-PL+5172/1990. Acesso em: 25 set. 2020.

se que o Direito do Menor deveria continuar se restringindo à “peculiares situações”, tal como se dava desde 1927.

Da Declaração dos Direitos da Criança, aprovada pela ONU, resulta o reconhecimento de que as necessidades básicas de toda criança são aquelas acolhidas pelo Projeto. A projeção prática dessa Declaração é a elaboração e efetivação de programas de atuação os mais amplos possíveis, nos quais a preocupação é garantir às populações infantis e Jovens as melhores condições de desenvolvimento social e maturação biopsíquica. **Já o Direito do Menor e o Código dos Menores como seu instrumento - é restrito a peculiares situações em que se encontrem certas crianças, a exigirem a prestação jurisdicional.** A emenda propõe que tal situação seja identificada pela expressão “situação irregular”. (*ibid.*, p. 172-174, grifo nosso)

Assim, o sujeito para quem se voltava o Direito do Menor “não é qualquer criança, mas o menor em estado de patologia social ampla, pois que a solução do problema em que se encontra será regulado através de uma decisão judicial, emanada de um processo judicial, fiscalizado pelo Ministério Público”. (*ibid.*, p.178) Para a outra parcela de crianças, era sugerido a aplicação do Código Civil, nas Varas das Famílias.

Aprovado o texto final em 1976, o “novo” Código de Menores só foi promulgado em 1979. No estudo do dossiê do CM/1979, não foi possível compreender as razões desse lapso temporal significativo.

Enquanto isso, no cenário internacional, segundo Wanderlino Nogueira Neto (2011), a protoforma do texto da Convenção dos Direitos da Criança foi apresentada pela Polônia, em 1978. O objetivo era torná-la em um tratado internacional para ser aprovado no Ano Internacional da Criança em 1979. Entretanto, devido à complexidade da tarefa e das transformações do texto, a aprovação ocorreu somente em 1989, dez anos depois.

O anteprojeto original apresentado pela Polônia, como observaram vários governos na consulta inicial feita em 1978, consistia essencialmente em mera reformulação dos direitos já reconhecidos na Declaração de 1959. A redação final da CDC, porém, transforma a criança de objeto de direito a receber uma proteção especial em sujeito de uma ampla gama de direitos e liberdades; esclarece o significado de praticamente toda a gama de direitos humanos para crianças e adolescentes; estabelece um Comitê Internacional de especialistas em direitos da criança, com novas competências para a promoção de tais direitos. (p.4 e 5)¹⁵

No Brasil, a pressão pela promulgação da lei se explicitou no dossiê do CM/1979 por meio do ofício do Presidente da Associação Brasileira de Magistrados (Alyrio Cavalieri, à época

¹⁵ NOGUEIRA NETO, Wanderlino. Duas décadas de direitos da criança e do adolescente no Brasil”; Assembleia Legislativa do Estado do Ceará & Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA-CE – julho, 2011. Disponível em: <https://docplayer.com.br/75569920-Duas-decadas-de-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-no-brasil.html>. Acesso em: 06 fev. 2020.

juiz de menores do Rio de Janeiro). Dirigido ao Ministro Chefe da Casa Civil, do governo militar (General Golbery do Couto e Silva), o ofício solicitava a aprovação do Código de Menores em 12.10.1979, dia em que os juizes brasileiros menoristas estariam no 8º. Congresso da Associação Brasileira de Juizes de Menores no Espírito Santo, ocasião em que se celebraria o Ano Internacional da Criança.

É no contexto desse arcabouço militar que o “novo” substitutivo foi promulgado sob “autógrafo” do presidente General João Batista Figueiredo, dois dias antes do referido congresso, em 10.10.1979, resultando na doutrina da situação irregular. (*ibid.*, p.199-238)

Se contextualizarmos as particularidades da sociedade brasileira à ocasião da aprovação do Código de 1927 em comparação com as da época da promulgação do CM de 1979 – 52 anos depois –, a legislação foi “aprimorada” negativamente, responsabilizando e culpabilizando de maneira enfática os filhos das famílias da classe trabalhadora. O juiz, naquele contexto e nesse código, constitui-se um braço forte do Estado brasileiro que, desde 1964, encontrava-se sob regime ditatorial civil-militar.

Na conjuntura entre 1975 e 1979 não havia uma correlação de forças favorável para a defesa dos direitos humanos e a aprovação de uma lei que rompesse com o paradigma menorista e residual da legislação de 1927. As sementes originárias do ECA, já presentes no projeto de lei em 1975, foram tomadas pelo legislador como injuricidade, pois “o que aconteceu com o projeto foi transportar a Declaração dos Direitos da Criança para um texto legal” (Dossiê CM/1979, p.180). Alguns anos se passaram para que fosse aprovada a Constituição Federal (1988), a qual, com a perspectiva garantista dos direitos sociais, poderia ser caracterizada, justamente, pela distância entre lei e realidade.

O senador Nelson Carneiro, novamente, fez-se presente no processo legislativo que resultou no texto do ECA/1990, com o PL 255/1989, juntamente com o PL193/1989 do senador Ronan Tito, alvos de discussão na tramitação da lei. Venceu o segundo pela inovação quanto ao aspecto socioeducativo para além do jurídico:

O Projeto de Lei número 255, de 1989, de autoria do Senador Nelson Carneiro, sucinto e objetivo, está condensado em 144 artigos. [...] O PLS número 193, de 1989, de autoria do Senador Ronan Tito, dispõe sobre normas de proteção à criança e ao adolescente através de 282 artigos. [...] Conhecido como Estatuto da Criança e do Adolescente [...] esse projeto inova em relação ao [...] citado, pois enfatiza o aspecto socioeducativo, sem descuidar do jurídico. Estabelece políticas de atendimento e proteção ao menor que mobilizam a sociedade para sua execução. Cria conselhos de defesa da criança e do adolescente em nível nacional, estadual e municipal (art. 85). Prevê a instituição de conselhos tutelares com a finalidade de assegurar os direitos da criança e do adolescente (arts. 130 a 151). 11. Desde o início dos trabalhos desta Comissão este projeto mereceu a preferência dos diversos segmentos da sociedade. (DOSSIÊ ECA/1990, p. 504)

Analisando o conteúdo de ambos, é possível observar várias semelhanças quanto aos artigos inovadores e aqueles que reproduziam a legislação então vigente. Mas ao abordar a violação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, Carneiro manteve a noção de “situação de risco”, o que, de certa forma, reiterava a ideia da “situação irregular”. Por fim, ele mesmo “apresentou emenda ao Projeto de sua autoria introduzindo o texto que seria também apresentado no Senado Federal pelo Senador Ronan Tito”, resultando no que foi considerado como “um encontro inédito de vontades políticas idênticas”. (*ibid.*)

Rita Camata, deputada federal, relatora do ECA, indicou a preocupação com o efetivo alcance das transformações que dependeriam de orçamento, registrando em seu parecer ter conseguido “incluir no Anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, através de gestões junto ao Senador José Richa, como meta prioritária para 1991, as ações destinadas ao atendimento às crianças.” (*ibid.*p.361)

Finalmente, a legislação brasileira estabeleceu para as pessoas menores de dezoito anos, com base em sua condição peculiar de desenvolvimento, os direitos fundamentais a serem assegurados pela família, sociedade e Estado, com prioridade absoluta. E, antes de tratar da aplicação de medidas quando da violação destes direitos, criou uma política de atendimento articulada e intersetorializada, regida pela participação e pelo controle social por parte da população. Nesta linha, a criação dos conselhos tutelares e de direitos e as conferências constituíram-se em importantes instrumentos democráticos em uma sociedade recém-saída do regime ditatorial.

No Dossiê do ECA (1990) destacou-se a força dos movimentos sociais em todo Brasil como expressão da “vontade nacional” para aprovação da Constituição Cidadã que previsse proteção especial às crianças e adolescentes.

(...) 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 esses direitos na nova Constituição. Ele resultou da fusão de duas emendas populares que trouxeram ao Congresso as assinaturas de quase duzentos mil eleitores de todo o país, e de mais de um milhão e duzentos mil cidadãos criança 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 435 votos contra 8 que consagrou o novo direito da criança e do adolescente. Essa votação caracterizou um dos mais amplos e profundos compromissos do nosso povo Nação com o seu futuro. (Dossiê ECA/1990, p. 89)

A presença de crianças e adolescentes de diferentes localidades no Congresso Nacional constituiu forte expressão de participação social promovida pelo Movimento Nacional de

Meninos e Meninas de Rua - MNMMR, formalizado em 1985 em São Bernardo do Campo- SP. Tal presença massiva em Brasília, no I e II Encontro Nacional do MNMMR¹⁶, respectivamente ocorridos em 1986 e 1989, representou importante pressão para a construção de uma nova lei.

Temos que ter clareza, porém, que apesar da CF/88 e do ECA/90 representarem demanda de coletivos da população brasileira, a inserção dos direitos de crianças e adolescentes na Constituinte não ocorreu sem tensionamentos. Moreira e Sales (2018), no artigo “Crianças e Adolescentes na Constituinte: fragmentos de luz sobre os invisíveis”, recuperam e analisam as amarras postas ao funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte, estabelecida em 1985, no governo Sarney. Sua instituição se deu nos limites da governança, tendo como constituintes, em sua maioria, membros de partidos conservadores. Planejada nos limites da racionalização para seu funcionamento, fragmentada em oito câmaras temáticas, gerou a fragilização da perspectiva crítica, que ali houvesse, disposta a empreender transformações estruturais no país.

Os autores ilustram que o tema “Família, menor e idoso” teve número pouco significativo de pronunciamentos pelos parlamentares e, apesar da intensa mobilização social, o direito da criança corria o risco de ficar fora da Constituição.

Foram as emendas populares, assinadas por milhares de pessoas, adultos e também crianças, que, ao serem entregues no Congresso, em meio a protestos e presença massiva de crianças, determinaram a inclusão do artigo 227 da CF/88, do qual originou-se o ECA e outras legislações e normativas.

II - A efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente em três décadas

Como já evidenciado, o Estatuto da Criança e do Adolescente foi concebido no interior de um movimento maior pela democracia, por lutas emancipatórias e de garantia de direitos, cuja intencionalidade foi expressa na Constituição Federal de 1988, sobretudo no art. 227 - Capítulo VII, da Família, da criança, do adolescente e do jovem e do idoso:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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.¹⁷

¹⁶ Acesse vídeo do II Encontro Nacional MNMMR, 1989. Disponível em: https://youtu.be/_VPL6-hSjBY. Acesso em: 25 set. 2020.

¹⁷ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010.

Antonio Carlos Gomes da Costa (2007, p.13) enfatiza que, “o artigo 227 da Constituição de 1988 trouxe para dentro do direito brasileiro o conteúdo e o enfoque, a letra e o espírito, [...] da Convenção Internacional dos Direitos da Criança [...]”. Com isso-quer se dizer que existia, naquele momento, forças contra hegemônicas capazes de trazer para a legislação brasileira o que estava sendo tratado internacionalmente.

Dessa maneira, quando discorremos sobre a efetivação do ECA, precisamos compreender sua perspectiva inovadora ao pretender que Estado e sociedade, para além da família, assegurem direitos fundamentais à toda população infanto-juvenil brasileira.

A lei 8.069/90, de 13 de julho de 1990, mais do que regulamentar as conquistas em favor das crianças e adolescentes na Constituição Federal, veio promover um importante conjunto de revoluções que extrapolam o campo jurídico e se desdobram por outros âmbitos da nossa realidade política e social brasileira. (*ibid.*)

De acordo com Antonio Carlos Gomes da Costa (2000) o ECA é resultado de uma ampla mobilização e muitos identificaram sua contribuição quando promulgado o texto final. Sua esperança era a de que estando esses atores ainda presentes em várias instâncias na luta pela defesa desses direitos, não seria mais possível uma mudança no ECA “na calada da noite”:

Então, **o estatuto não foi escrito por meia dúzia de mãos, nem pensado por meia dúzia de cabeças. Ele foi escrito por milhares de mãos e pensado por milhares de cabeças.** E isso não é uma metáfora do tipo “correr um rio de sangue”, isso é coisa verdadeira. Porque no país inteiro nós tínhamos gente se reunindo, mandando subsídios. Tanto que integrantes de um grupo de luta por creches, lá em Belo Horizonte, falaram assim comigo um dia: ‘Nós é que fizemos o capítulo de creche do estatuto’. Por quê? Porque eles se reuniram, fizeram um evento, levaram sua contribuição, e ela foi de alguma forma considerada na redação do estatuto. Esse foi um processo democrático, e essa gente não se desmobilizou, o principal é isso. Eu ando por este país e encontro essas pessoas em toda a parte, nos mais longínquos municípios brasileiros. Um dia, na cidade de Camamu, no interior da Bahia, um grupo de mulheres da Pastoral trouxe o estatuto para que eu autografasse. Essas pessoas estão mobilizadas, estão lutando, estão construindo conselhos municipais, conselhos tutelares. Então, **enganam-se aqueles que pensam que poderão introduzir uma mudança nessa lei, na calada da noite, de maneira astuciosa. Isso não vai acontecer, porque no estatuto existe um movimento social por trás dessa lei.**¹⁸ (grifo nosso)

Essa reflexão reforça a importância de conhecermos o processo histórico da lei e seus princípios ético-políticos, pois decorridos trinta anos de sua promulgação, muitos desses atores não estão mais presentes nessas frentes de trabalho e de militância.

¹⁸Disponível em: http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/629/entrevistados/antonio_carlos_g_da_costa_2000.htmAcesso em: 13. abr. 2020.

Como expressão da contradição, as dificuldades para a implementação de uma lei que pretendia provocar mudanças sociais e políticas na realidade brasileira já estavam postas no contexto de sua promulgação.

O ECA foi sancionado pelo presidente Fernando Collor¹⁹ em 1990, ano em que assumiu o governo. Com a hiperinflação no país, uma das promessas de sua campanha foi a de modernização, o fim da corrupção e dos “marajás” do funcionalismo público. No dia seguinte a sua posse, o governo anunciou um plano de mudanças econômicas para vencer a hiperinflação, que bloqueou grande parte do dinheiro depositado em contas correntes e em aplicações financeiras, como a caderneta de poupança. Isso não atingiu somente as classes média e alta, mas muitos trabalhadores, afetando diretamente o consumo e provocando desemprego.

Segundo Antonio Carlos Gomes da Costa (2000, s/p.), Collor ofereceu apoio para que a lei fosse tirada do papel. Ele participou, então, de importante conferência de cúpula sobre os direitos da criança, representando a América Latina e o Caribe. Isso se deu “justamente em razão de ter sido a primeira legislação da América Latina que incorporou, na Constituição e nas leis do país, os direitos da criança e do adolescente que estavam na Convenção Internacional”.

Em menos de um ano do Plano Collor²⁰, o país enfrentou uma crise econômica considerada endêmica, com a volta da inflação, as lutas por reajustes salariais e o descontentamento geral. Outro plano tentou oferecer respostas, desta vez, por meio de privatizações de estatais, fechamento de autarquias e fundações, abertura para o mercado internacional, congelamento de salários, liberação de preços, aumento de impostos.

Collor renunciou após ter seu pedido de impeachment aprovado no Congresso Nacional, em 29 de dezembro de 1992, e Itamar Franco, vice-presidente, assumiu a presidência até fim de 1994. O país apresentava alto índice de desemprego - em torno de 15% da população ativa só na região metropolitana de São Paulo -, acrescido da inflação de 20% ao mês, o que incidia ainda mais sobre a população pobre, que já enfrentava cotidianamente as consequências da desigualdade estrutural.

¹⁹ Foi o primeiro presidente eleito pelo voto direto e o mais jovem da história do país, aos 40 anos de idade. Sucedeu o presidente José Sarney nas eleições de 1989. Governou de 1990 a 1992 quando renunciou devido processo de impeachment. Para saber mais sobre esse momento da história recomendamos: Brasil: Uma Biografia, Schwarcz e Starling, 2018.

²⁰ Para saber mais sobre o Plano Collor, O fracasso do Plano Collor: erros de execução ou de concepção? Carlos Eduardo Carvalho, disponível em: <https://www.febraban.org.br/of7SWg6qmyvwJcFwF710aSDf9jyV/CNF/O%20fracasso%20do%20Plano%20Collor%20-0Erros%20de%20execu%C3%A7%C3%A3o%20ou%20de%20concep%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2020.

A truculência policial, em 1993, atingiu barbaramente crianças e adolescentes em situação de rua e de comunidade periférica carioca, por exemplo, escancarando a injustiça social, a miséria e a violência contra segmentos da população pobre. Quarenta crianças e jovens que dormiam na frente da Igreja da Candelária²¹, no Rio de Janeiro foram alvejadas a tiros por policiais em 13/07/1993. Em 29/08 do mesmo ano, 21 pessoas encapuzadas fuzilaram 21 jovens na Favela do Vigário Geral, Zona Norte do Rio.

O Brasil experimentou o paradoxo de ser um país onde a democracia convivia com a injustiça social, e o rap – a voz das favelas e das quebradas – apontou para a crueldade desse paradoxo. [...] expôs de uma só vez a violência policial, a parcialidade da Justiça, a ausência das políticas públicas, a falta de oportunidade para a população pobre. (SCHWARCZ E STARLING, 2018, p.496)

O paradoxo entre a democracia recém-conquistada formalmente e a injustiça social reiterava a necessidade de se criar uma estrutura de promoção e proteção das políticas públicas básicas para todos os cidadãos. Entretanto, o país vivia em grave crise econômica, política e social. Mundialmente, o projeto de globalização acentuava ainda mais aspectos do neoliberalismo, com reflexos diretos nas políticas internas.

Jessé de Souza avalia como a economia, a partir dos anos 1990, se alterou para firmar um capitalismo de acumulação financeira, ampliando ainda mais o fosso da desigualdade social entre as classes sociais.

Com a dominância crescente do capitalismo financeiro, todo o esquema do Estado fiscal cai por terra. Os novos capitalistas financeiros passam a ter um poder de chantagear a política e o Estado comparativamente muito maior. Em um átimo, um fundo de investimento pode retirar investimentos bilionários em um país e aplicá-los em outro. Transferir uma planta industrial é bem mais complicado. O poder de barganha aumenta a tal ponto que os ricos podem se dar ao luxo de quebrar o pacto democrático de quem ganha mais tem também de pagar mais impostos. Crescentemente, os ricos passam a pagar muito pouco ou deixam simplesmente de pagar impostos por mecanismos legais e ilegais de evasão de renda, agora facilitados pelos paraísos fiscais criados especialmente para 'lavar dinheiro' do capitalismo financeiro (...). (2017, p.162-163)

O orçamento público é pago quase que exclusivamente pela classe trabalhadora. Os ricos, que constituem 1% da população brasileira, deixam de pagar impostos, e “passam a ser credores de toda a sociedade e passam a exigir dela todo o tipo de sacrifício, por meio de uma dívida pública criada precisamente por quem deveria pagar mais impostos (...)”. (*ibid.*, p.164)

²¹ O filme Última Parada 174 (2008), direção de Bruno Barreto, ao falar sobre o jovem que sequestrou um ônibus no Rio de Janeiro, retoma a chacina da Candelária, da qual ele foi sobrevivente.

2.1 Primeira década: a disseminação de uma nova mentalidade, a criação dos conselhos tutelares e de direitos e a reestruturação de alguns serviços

É nessa conjuntura paradoxal que se evidencia o descompasso entre o legal e o real, o que talvez tenha fortalecido o mito de que o ECA é uma lei para o “primeiro mundo e não para o Brasil”. Nesse aspecto, é fundamental o contraponto feito por Garrido de Paula, ao demarcar que “somente países como o Brasil exigem legislação que possibilite reclamar direitos fundamentais, básicos, corriqueiros, já que nas nações desenvolvidas inserem-se de tal sorte na vida das pessoas que esses direitos são confundidos como condições inerentes à própria natureza humana.” (GARRIDO DE PAULA, 2005, s/p)

Os primeiros anos de sua implementação se voltaram para a capacitação de trabalhadores sociais com vistas à superação da mentalidade de uma legislação direcionada a um segmento - aqueles considerados, até então, em “situação irregular” pela condição de pobreza e vulnerabilidade - para uma visão que pressupõe a inclusão de todas as crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos

Foram tempos de pesquisas, formação e capacitação, criação dos Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos, assim como de reordenamento de alguns serviços, até então oferecidos pela esfera estadual.

A ruptura de paradigma proposto pelo ECA implicava em mudança de mentalidade quanto ao significado de ser criança e adolescente num país que comumente discriminava aqueles nascidos nas camadas mais pobres da população. Significava impedir juízes de arbitrarem autoritariamente sobre a vida de crianças das famílias pobres. Significava garantir direitos e acesso às políticas públicas a todos, independentemente da classe social. Significava que sociedade civil e Estado deviam ser atuantes na proteção e no oferecimento de serviços públicos.

Uma questão se colocava imperativa: Como garantir que a letra da lei saísse do papel?

No início da década de 1990 Antonio Carlos Gomes da Costa teve protagonismo na estruturação da CBIA – Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência, órgão do Ministério da Ação Social, assumindo a responsabilidade em desenvolver inúmeros trabalhos, voltados aos profissionais com atuação nas áreas sociais e jurídicas para difundir o ECA.

O pedagogo tinha, como uma das preocupações centrais, a disseminação do conhecimento sobre o ECA, destacando a importância da participação de todos, posto que essa era uma das exigências para a reestruturação das instituições existentes. Ele ressaltava a

necessidade de competência teórica, aliada à consciência ética e postura política para implementação da lei:

O estatuto é uma lei, ela não se faz sem nós, ela requer a nossa interpretação, nossa participação. Então o que acontece? É um salto triplo. **Nós temos que mudar a lei e depois temos que preparar as instituições para cumprirem essa lei de maneira adequada, e depois temos que preparar lá na ponta as pessoas, mudar a maneira de ver, entender e agir** do monitor, do policial militar, civil, do professor, de todas as pessoas que lidam com a criança e o adolescente no dia-a-dia. Nós fizemos apenas a mudança do panorama legal; as instituições do país ainda não foram reordenadas. Eu costumo dizer o seguinte: implementar o estatuto com uma instituição como a Febem, é como tocar um disco CD numa radiola de 78 rotações, não dá som. E aí nós vemos que há um déficit também de coragem administrativa, de ousadia para redesenhar as instituições. E também falta um grande esforço de capacitação das pessoas. E é vendido para a população em matérias assim: “Os filhos do Estatuto”, mostrando meninos infratores nos anos 90 e hoje. Isso não é verdadeiro, por quê? Porque a gente atribui uma força mágica à lei, e coloca a lei no banco dos réus. Na verdade, quem deveria estar no banco dos réus eram aqueles que deveriam implementar a lei e não o estão fazendo. (COSTA, 2000, Roda Viva, grifo nosso)

Gomes da Costa (2000) tinha, ainda, a preocupação em disseminar os novos paradigmas à Polícia, à Justiça da Infância e da Juventude, ao Ministério Público e, depois, às instituições de acolhimento e à educação.

Foi nesse contexto que o NCA-PUCSP se constituiu formalmente, em 1992, como núcleo de estudos, pesquisas e disseminação do conhecimento sobre os direitos da criança e do adolescente. A pesquisa de Braga²² (2020, p. 70/71) relembra que o convite da CBIA para que Myrian Veras Baptista desenvolvesse um curso para a Baixada Santista levou a novos projetos de parcerias, tanto para pesquisas como para a formação da nova mentalidade necessária às ações profissionais, o que era conceituado como pesquisa-ação na ação.

Enquanto se buscava ampliar a discussão sobre o ECA em vários espaços que trabalhavam com crianças e adolescentes, ocorria a luta pela criação dos Conselhos - especialmente os Tutelares e a reestruturação de alguns serviços.

²² Braga, Franciele de Fátima Silva. 60 anos de História: a contribuição de Myrian Veras Baptista aos estudos e pesquisas sobre a Infância e a Juventude. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020.

MARCOS LEGAIS DÉCADA 1990

1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA
1990 – Lei que estabelece o Sistema Único de Saúde - SUS
1991 – Criação do CONANDA
1991 – Criação do CMDCA- SP
1992 – Criação do CONDECA – SP
1992 – Implementação dos primeiros CTs - SP
1993 – Lei Orgânica da Assistência Social -LOAS
1995 – I Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
1995 – I Encontro de CTs e formalização da Associação de CTs em SP- ACTESP
1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB
1997 – Desmonte da Unidade Sampaio Viana ('abrigo' de crianças) – Febem – SP

Fonte: Pelas autoras do texto. MATIAS, OLIVEIRA, SOUZA, 2020.

Anteriormente ao ECA, parte das demandas sociais eram assumidas pelos Juizados de Menores que tinham centralidade no atendimento de crianças e adolescentes. Tais demandas relacionavam-se à ausência de políticas públicas ou à ineficiência de serviços, ou mesmo podiam se referir a esclarecimentos, orientações e encaminhamentos para a rede socioassistencial. A depender da situação, poderia significar a judicialização de uma demanda, que mesmo fora de lugar²³, era ali referenciada, dada a ausência de respostas das políticas públicas. Nesse sentido, expressões da questão social²⁴ foram e ainda são judicializadas. Com isso, perdem a sua dimensão macro estrutural e são vistas como problemas individuais, encontrando respostas nem sempre adequadas pela via judicial (MATIAS, 2002).

O ECA inovou com a criação dos Conselhos Tutelares (CT), órgão público municipal que integra o SGD, cuja missão é representar a sociedade na proteção e na garantia dos direitos de crianças e adolescentes contra qualquer ação ou omissão do Estado ou dos responsáveis legais que resulte na violação ou ameaça de violação dos direitos estabelecidos. Entretanto, a dualidade entre a perspectiva conservadora e a progressista presente no anteprojeto da lei, segundo Andrade (2001, p. 30), acabou sendo transferida para o ECA. Ora um órgão voltado para o controle de condutas, ora com poder para requisitar serviços e interferir nas políticas públicas. Segundo o autor, o texto final da lei sobre o CT se caracterizou pela ambiguidade: “[...] uma expressão mais de ‘esquerda’, com atribuições ‘mais de direita’[...]”. (*ibid.*)

²³ Para saber mais sugerimos consulta a MATIAS, Dilza Silvestre Galha. Crise, Demandas e Respostas Fora de Lugar. Dissertação de Mestrado PUC/SP. 2002.

²⁴ Segundo Lamamoto (1999, p. 27) “a Questão Social pode ser definida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que têm uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos se mantém privada, monopolizada por uma parte da sociedade”.

Os CTs assumem funções que anteriormente eram exercidas pelas Varas de Menores e, com isso, 'liberam' a justiça infanto-juvenil para a função jurisdicional e para a aplicação da lei. Foram idealizados para estar na comunidade, próximo às famílias, acessíveis e conhecidos por esta população. O pressuposto era o de facilitar o acesso de crianças e adolescentes, com absoluta prioridade, aos serviços que efetivariam seus direitos fundamentais.

A implantação dos CTs na cidade de São Paulo²⁵ ocorreu num contexto de tensão e conflitos, com prejuízos para seu efetivo funcionamento, já que se deu na transição entre a gestão municipal de partidos que se confrontavam. Empossados por meio de eleição direta na gestão de Luiza Erundina (PT – 1989/1992), encontraram muitas dificuldades na gestão de Paulo Maluf (PP – 1993/1996) para adquirir espaço físico e demais condições objetivas para seu funcionamento.

Embora os Conselhos Tutelares estejam presentes em quase todos os municípios, há ainda muitas adversidades para desenvolverem seu trabalho, entre elas, a insuficiência ou a falta de infraestrutura. A dificuldade dos conselheiros tutelares para o exercício de suas atividades, por vezes, ocupa o noticiário²⁶.

Para reivindicar os serviços necessários à efetivação dos direitos fundamentais de crianças, adolescentes, jovens e suas famílias, os CTs precisam identificar situações que apresentem risco pessoal e social para crianças e famílias. Faz-se necessário, também, o alinhamento com a dimensão ético-política das funções que lhes são atribuídas no que se refere a aplicação das medidas protetivas dispostas no ECA.

Além das questões da infraestrutura e da formação teórica e ético-política dos CTs, outra importante limitação para que se (re)estabeleçam os direitos violados da criança e do adolescente é a insuficiência dos serviços básicos.

No início da implantação dos CTs, a requisição de vaga em creche, por exemplo, era atendida até o momento em que esbarrava na questão estrutural de quantidade de serviços, de vagas e do orçamento público destinado ao atendimento da demanda. Neste cenário, ainda na atualidade, não se concretiza o esgotamento das alternativas que evitem o afastamento da criança/adolescente de sua família e se recorre ao acolhimento institucional. (SILVA, 2003, p.131)

²⁵ Para saber mais consultar SILVA, Catia Alda. Participação e políticas públicas: os conselhos tutelares da criança em São Paulo. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, Fapesp, 2003.

²⁶ "A rotina caótica dos Conselhos Tutelares em São Paulo - Órgãos que deveriam zelar por crianças e adolescentes enfrentam descaso e apagão de informações na maior cidade do país". Disponível em: <https://theintercept.com/2019/10/08/conselhos-tutelares-dados-sao-paulo/> Acesso em: 17 ago. 2020.

Nesse sentido, a perspectiva original do CT de ser um órgão acessível a diferentes segmentos da população, que reivindique respostas às dificuldades da realidade social de crianças e adolescentes e de suas famílias, por vezes, mostra-se distante de sua prática. Os CTs passaram a repetir práticas do âmbito judicial, reproduzindo a judicialização das expressões da questão social, reiterando ações que contrariam as motivações para sua criação.

O ano de criação dos Conselhos de Direitos (nas esferas nacional, estadual e municipal) não é indicativo de que assumiram suas funções e papel desde então, especialmente no controle das políticas públicas para a infância e juventude.

No caso do município de São Paulo, em 2003, estando na coordenação da pesquisa nos abrigos²⁷, observamos a dificuldade do CMDCA/SP em contribuir com informações sobre o universo de serviços de acolhimento na capital, embora fosse de sua alçada a concessão de autorização para seu funcionamento. Da listagem oferecida, sequer havia diferenciação entre serviços de creche e de acolhimento. No âmbito nacional, até 2007, o Conanda não tinha emitido nenhuma resolução a respeito desses serviços. Vale lembrar que, até hoje, o estado de São Paulo não elaborou o Plano Estadual de Convivência Familiar e Comunitária, tampouco mantém dados atualizados sobre esses serviços, para além dos conveniados com os municípios.

Quanto ao Judiciário, uma adequação inicial foi a alteração da denominação em documentos e placas indicativas dos locais de atendimento, de Juizado de Menores para Vara da Infância e Juventude (VIJ). Não obstante, não é de todo estranho que, até bem pouco tempo atrás, em alguns locais no judiciário paulista, identificava-se a insígnia de Juízo de Menores. Ranços que evidenciam mais do que a simples denominação de um lugar e da falta de cuidado do agente público que administra aquele posto. Nesses espaços, podem se expressar posições político-ideológicas que tendem a perpetuar a maneira de perceber a criança, o adolescente e sua família, numa perspectiva moralista e conservadora.

Ao longo dos anos, apesar da justiça infanto-juvenil ter buscado se adequar ao Estatuto, faz parte da realidade a falta de varas e de juízes titulares especializados, de equipes técnicas²⁸ e de espaços para atendimento. Nestes aspectos, também há uma distância entre o real e o

²⁷ Pesquisa realizada de nov. 2002 a mar 2003 em 185 abrigos no município de São Paulo, pelo NCA-PUC/SP (Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo), AASPTJSP (Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos de Tribunal de Justiça de São Paulo), Fundação Orsa, Secretária Municipal de Assistência Social de São Paulo, coordenada por Rita Oliveira. Resultados em “Reordenamento de abrigos infanto-juvenis da cidade de São Paulo: construção da política interinstitucional de defesa dos direitos de convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes de São Paulo.” São Paulo, 2004.

²⁸ Previstas nos arts.150 e 151 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei no 8.069/1990).

ideal, apesar dos avanços,²⁹ sem contar que ainda é comum identificar, no âmbito judicial, posições autoritárias e, muitas vezes, arbitrárias em relação ao melhor interesse da criança e do adolescente e de sua família. Isso pode estar assentado em posições que avaliam o sujeito como não cumpridor de responsabilidades, podendo reforçar estereótipos e preconceitos (BERBERIAN, 2015).

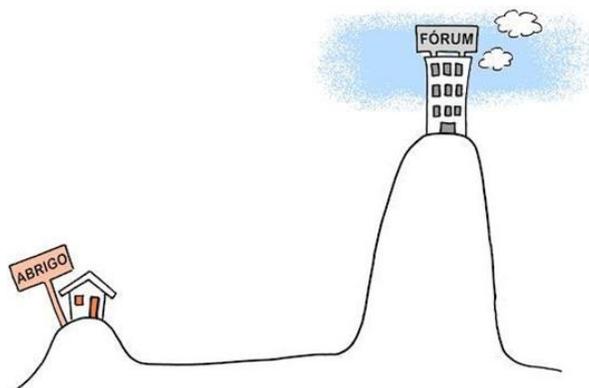
Marilda Iamamoto (2000) nos ajuda a compreender tal assertiva ao afirmar que a característica central do pensamento conservador é a vocação para o passado, como forma de não promover mudanças significativas no presente.

(...) o passado é experimentado como virtualmente presente. A sociedade tende a ser compreendida como constitutiva de entidades orgânicas, funcionalmente articuladas, cujo modelo é a família e a corporação. Os pequenos grupos são tidos como fonte das relações interpessoais, da sociabilidade e da moralidade. Os elementos sagrados, irracionais não utilitários da existência, são valorizados, em contraposição ao primado da razão. (*ibid.*, p.24)

A política de atendimento proposta pelo ECA já apontava desde 1990 para a necessidade de articulação entre os serviços de diferentes áreas, embora não utilizasse o termo Sistema de Garantia de Direitos – SGD. Entretanto, as Varas da Infância e Juventude mantiveram-se isoladas, ainda por muitos anos, estabelecendo maior contato, ainda que burocrático, com as instituições de acolhimento, de internação e de outras medidas socioeducativas.

Foi com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2005) e, mais especificamente com a promulgação da lei 12.010/2009, que a Justiça da Infância e Juventude se articulou mais à rede de serviços. Não obstante, a imagem abaixo ainda representa a relação “encastelada” que, com algumas exceções, está presente nessa articulação.

²⁹ Justiça Infância-juvenil – situação atual e critérios de aprimoramento – Relatório de Pesquisa; CNJ e IPEA, 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7767/1/RP_Justi%C3%A7a_2012.pdf. Acesso em: 17 ago. 2020.



Fonte: Murillo J Digiácomo, Ministério Público do Paraná³⁰

Retomando a contextualização dos governos, o ECA foi aprovado e teve o início de sua implantação no governo Collor, seguido por Itamar Franco até o fim de 1994. Nossa recém-democracia seguiu com a eleição direta de Fernando Henrique Cardoso (do Partido da Social Democracia Brasileira-PSDB), que assumiu em 1995, permanecendo no governo federal por duas gestões, até 2003. Como ministro da economia no governo de Itamar Franco, seu nome ficou atrelado ao Plano Real, que trouxe estabilidade da moeda e controle da inflação.

Em 1995 o governo do estado de São Paulo foi ocupado por Mário Covas (PSDB), gerando expectativa de maior fluência nas agendas públicas, em razão de seu histórico de compromisso com pautas democráticas. Entretanto, no campo infante juvenil foram poucas as mudanças, apesar das alterações profundas na Constituição e no ECA, inclusive quanto à descentralização das ações, a municipalização, a participação das três esferas de governos.

Até meados da década de 1990, a realidade dos serviços de acolhimento institucional de crianças e adolescentes apresentava ainda grande heterogeneidade nas formas de atendimento. Além das muitas instituições particulares, de origem filantrópica, o governo estadual realizava o atendimento direto aos “carentes e abandonados” e aos adolescentes que cumpriam medida socioeducativa em razão de lhe serem atribuídos atos infracionais. Mas, no fim dessa década, o atendimento a crianças e adolescentes acolhidos passou por uma mudança emblemática, com o desmonte de grandes complexos institucionais da Febem-SP para “carentes e abandonados”.

É importante lembrar que, antes do ECA, grande parte das crianças e adolescentes, declaradas judicialmente “em situação irregular”, viviam em instituição do tipo total. Mesmo tendo pai e mãe, era comum serem encaminhadas para internatos, nomeados, em geral, como

³⁰ Disponível em: <http://crianca.mppr.mp.br/pagina-2249.html>. Acesso em: 05 out. 2020.

orfanatos. Tal denominação ainda não foi esquecida, e, vez por outra, é utilizada. Essas instituições tinham por características o modelo asilar de grandes complexos, com serviços de educação e saúde concentrados. Os que ali viviam, dormiam juntos em grandes dormitórios, estudavam, aprendiam um ofício no interior do espaço físico da instituição. Também era comum ter uma capela para a prática religiosa. Os internatos atendiam por sexo e faixas etárias, o que prejudicava a preservação do convívio entre irmãos.

Um exemplo emblemático é a Unidade Sampaio Viana da Fundação Estadual do Menor - Fundação do Bem Estar do Menor – (FEBEM-SP) que chegou a atender 500 crianças, de 0 a 6 anos e 11 meses, divididas por faixa etária. A história que foi resgatada por Roberto da Silva³¹ nos mostra a violência desse sistema. O autor e os irmãos, institucionalizados na década de 1960, foram transferidos separadamente para as unidades de retaguarda, sendo que dois deles cresceram no mesmo local sem saber que eram irmãos. Silva só os reencontrou quando adultos, após realizar sua pesquisa de mestrado nos prontuários da Febem-SP.

O ECA assegura às crianças e adolescentes o direito de serem acolhidos em locais que ofereçam o atendimento individualizado, próximo ao local de moradia e de sua família de origem e o não desmembramento do atendimento aos irmãos, dentre outros. Enfim, redefine por força da lei, o fim de práticas centenárias impostas para aqueles que viviam apartados dos próprios membros da família ou da comunidade de origem. No caso de São Paulo, foram criados cinco abrigos nas diversas regiões, para receber as crianças da unidade Sampaio Viana, cuja desativação foi concluída, após um ano e meio de seu início. Suas portas foram fechadas em 1997.

Quanto aos adolescentes, aos quais se atribuíam ato infracional na década de 1990, apesar das mudanças na legislação, na prática, ainda viviam em uma das unidades da FEBEM - Fundação do Bem Estar do Menor, em geral concentradas na região central e leste da capital, longe de seus territórios e famílias. Tratava-se de um sistema com superlotação nas unidades, violência de toda ordem, como tortura, maus tratos, punição, humilhação verbal, falta de individualização, entre outros. Inúmeras rebeliões se seguiram e denunciavam as condições pelas quais passavam os adolescentes em São Paulo. Conforme relatório produzido pela UNICAMP, apoiados na Anistia Internacional ao Brasil, a situação ficou mais aguda, nos dois principais complexos de internação:

Em julho de 1999 os complexos de internação da FEBEM haviam se transformado em verdadeiros barris de pólvora. A grave superlotação, as condições aterradoras, a crueldade das punições e espancamentos haviam tomado o sistema insustentável. O

³¹ Para saber mais recomendamos Filhos do Governo: A formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas, Roberto da Silva, São Paulo: Editora Ática, 1997.

complexo de Imigrantes, construído para 364 internos, estava abrigando 1648 adolescentes - uma população quase cinco vezes superior à sua capacidade. Tatuapé não se achava em situação muito melhor, com 1460 adolescentes em um complexo com capacidade para 800.³²

A partir disso, o governo estadual iniciou a desativação dos grandes complexos, transferindo adolescentes e jovens para presídios, o que gerou muitas críticas, uma vez que continuava descumprindo o ECA. Aos poucos construíram as unidades da Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente - Fundação Casa, e iniciaram as modificações nos atendimentos dos adolescentes.

Foram observadas e documentadas, pela Anistia Internacional, graves violações de direitos humanos dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação³³, especialmente nos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Amazonas, Pernambuco. (*ibid.*)

Segundo as Regras de Beijing e outros documentos dos quais o Brasil é signatário³⁴, o adolescente só deve ter sua liberdade restrita em casos extremos, a exemplo de atos infracionais com uso de violência ou grave ameaça contra a pessoa. Entretanto, na prática, os adolescentes a quem são atribuídos atos infracionais têm riscos maiores do que os adultos de perderem a liberdade.

os adolescentes infratores do Brasil têm maior probabilidade do que os adultos de receber uma sentença de custódia pelo mesmo delito. Os adolescentes infratores primários também têm maior probabilidade do que os adultos de permanecer detidos enquanto aguardam determinação judicial. É de 45 dias o período máximo permitido de acolhimento provisório de menores a espera de audiência em tribunal, mas esse limite é ultrapassado com frequência. (*ibid.*)

Desde 2012 entrou em vigor a Lei 12.594/12 – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que regulamentou a execução das medidas socioeducativas

³² Brasil Desperdício de Vidas – FEBEM São Paulo: Crise de direitos humanos e não questão de segurança pública. Disponível em: <http://www.lite.fe.unicamp.br/cursos/nt/ta3.2.htm> Acesso em: 15 set. 2020.

³³ É possível saber mais sobre essa realidade e suas violações por meio dos vídeos/documentários: Ônibus 174 (2002), direção de José Padilha e Felipe Lacerda; Última Parada 174 (2008), direção de Bruno Barreto; Juízo (2007), direção de Maria Augusta Ramos; Pixote, a lei do mais fraco (1980), direção de Hector Babenco e, Quem matou Pixote? (1996), direção de José Joffily.

³⁴ Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude – Regras de Beijing (Res. 40/33 da Assembleia Geral, de 29.11.85); as Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil – Diretrizes de Riad (Assembleia Geral da ONU, novembro/90); bem como As Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (Assembleia Geral da ONU, novembro/90), lançaram as bases para a formulação de um novo ordenamento no campo do Direito e da Justiça. Os Regimes de Atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente: Perspectivas e Desafios / Coordenação técnica. Antonio Carlos Gomes da Costa. - Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006. 84 p. Belo Horizonte, abril de 2004, p.29. Também pode consultar: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex47.htm. Acesso em: 05. out. 2020.

destinadas a adolescente a quem se atribui ato infracional, e envolveu os Estados, Distrito Federal e os Municípios. O SINASE representou avanços ao distribuir as atribuições e competências das esferas públicas, assim como particularizou a necessidade de atenção direcionada a essa parcela da população, que requer inclusão em serviços que possivelmente não foram acessados em ciclo de vida anterior ao suposto delito.

Em 2011/12 o Conselho Nacional de Justiça formou uma comissão de juízes³⁵ que percorreu as unidades de internação de adolescentes e jovens de todos os estados brasileiros e Distrito Federal. O objetivo era conhecer a realidade dos que cumpriam medida de internação e as necessidades de modificação das condições, com envio de relatório, com sugestões, à autoridade judiciária competente de cada estado. Cada unidade da federação gerou um relatório também para o CNJ e depois um outro, conclusivo.

Antonio Carlos Gomes da Costa considerava que o regime de internação era o mais difícil de ser implementado. Parafraseando Alessandro Baratta, afirmava que:

O bom internato é aquele que não existe. Esta advertência serve para nos alertar para a necessidade de se ter, sempre, um compromisso profundo com os princípios da brevidade e da excepcionalidade na aplicação dessa medida e um compromisso, também profundo, com a integridade física, psicológica e moral dos jovens e com seu desenvolvimento pessoal e social na implementação desse regime. (2014, grifo do autor, p. 42)

Ao falar sobre a ação socioeducativa aos adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa, ressaltava a necessidade de não se diferenciar as ações, pois “tudo que serve para trabalhar com adolescentes, serve para trabalhar com adolescentes autores de ato infracional”. Ele ressaltava a importância de compreendermos esse sujeito como alguém que “por circunstâncias, cometeu ato infracional” e não como um “infrator que, por circunstâncias, é um adolescente.” (*ibid.*, p. 42)

Antonio Carlos compreendia que para uma execução eficaz, as medidas de proteção e as medidas socioeducativas exigem “sistemas de atendimento estruturados para sua correta aplicação. Esses sistemas de atendimento devem ser constituídos por redes locais de entidades de atendimento, cuja função é prover retaguarda para os Conselhos Tutelares e a Justiça da Infância e da Juventude”. (*ibid.*, p. 14)

³⁵ Reinaldo Cintra Torres de Carvalho e Daniel Issler, à época juízes de Direito de São Paulo que estavam à disposição do CNJ, coordenaram o projeto para conhecer a realidade de adolescente em unidades de internação. O projeto consistiu na formação de 8 equipes itinerantes integradas por juízes, técnicos judiciários e cartorários de diferentes estados que percorreram as unidades de internação que não a de seu próprio estado. Resultou em relatório de cada unidade e por estado, segundo informação do hoje Des. Reinaldo. Há relatórios disponíveis na página do CNJ por local, mas não em sequência. Não localizamos um relatório conclusivo.

A rede de atendimento, de acordo com o artigo 87 do ECA, constitui-se especialmente das políticas sociais básicas, de caráter universal, para atender a população infanto-juvenil, com serviços de saúde, educação, recreação, esporte, lazer e cultura. Exigem ampliação do orçamento público para que cheguem à população alijada desses acessos. A perspectiva, ainda segundo Antonio Carlos Gomes da Costa (2014, p. 20), era a de que quanto maior o investimento nas políticas básicas, menor seria nos serviços de proteção de alta complexidade como os serviços de acolhimento e os de medidas socioeducativas como as unidades de internação.

Embora as estatísticas evidenciem que os adolescentes e jovens, especialmente negros, são vítimas de homicídio e não autores desse crime³⁶, a sociedade, de modo geral, não compreende que eles precisam de proteção e não de punição. Na ocorrência de um homicídio por autoria de adolescente, a reiterada cobertura midiática reacende o clamor para o rebaixamento da idade penal, objetivo de vários projetos de lei que estão em tramitação. Uma das questões centrais que exige a resistência dos movimentos pelos direitos da infância e juventude.

2.2 Segunda década: aperfeiçoamento das legislações para efetivar os pressupostos de 1990 e a municipalização de serviços

A segunda década do ECA teve início no fim do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), ocorrendo, na maior parte, sob gestão do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

O governo Lula seguiu com a moeda estável e a inflação controlada, com a abertura do mercado para o exterior, ampliação da exportação de matérias-primas, redução de impostos de alguns produtos industrializados que provocou o aquecimento do consumo interno e contribuiu para aumentar o poder de compra de parte da população

Esse foi um período fundamental para a estruturação das políticas públicas de maneira a se tornarem políticas de Estado, sendo asseguradas formas de controle social e de participação popular.

³⁶ O Relatório do Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e do Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade Racial (2017) indica que os jovens de 15 a 29 anos representam um quarto da população brasileira e estão entre as maiores vítimas de homicídios, com ênfase para os negros. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/10/FBSP_Vulnerabilidade_Juveni_Violencia_Desigualdade_Racial_2017_Relat%C3%B3rio.pdf. Acessado em: 05 out. 2020.

Apesar do governo de Lula não ter rompido com os ditames da política externa, buscando a conciliação de interesses contrapostos, esse foi um período de maior desenvolvimento da infraestrutura no país.

É importante salientar que a participação da sociedade civil na construção das políticas públicas, em especial nas gestões dos governos populares petistas, e a consulta pública dos planos, resultaram na capacidade de transformá-las em políticas de Estado, para além da política daquele governo. Esse é o caso, por exemplo, da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) e do Sistema Único de Assistência Social³⁷. (2005).

Marcos Históricos – Década 2000/2010	
2000	– Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes
2002/03	– Pesquisa de Abrigos do Município de S. Paulo
2003	– Projeto de Lei Nacional de Adoção 1756/2003
2003	– Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente
2004	– Pesquisa IPEA – Abrigos para crianças e adolescentes no Brasil
2004	– Política Nacional de Assistência Social- PNAS
2005	– Sistema Único de Assistência Social - SUAS
2006	– Resolução nº 113 – SGD - Conanda
2006	– Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária
2006	– Política Nacional de Educação Infantil
2009	– Lei de 12.010/2009 conhecida como Lei de Adoção (foco na CFC)
2009	– VIII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
2009	– Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento

Fonte: Pelas autoras do texto. MATIAS, OLIVEIRA, SOUZA, 2020.

³⁷ A Assistência Social é dever do Estado e direito do cidadão, previsto nos arts. 203 e 204 da Constituição Federal de 88. A Assistência Social é definida como Política de Seguridade Social, compondo o tripé da Previdência Social e Saúde. A Assistência Social não é contributiva. Prevê realizar ações integradas entre a iniciativa pública, privada e da sociedade civil, com o objetivo de garantir a proteção social à família, à infância, à adolescência, à velhice; amparo a crianças e adolescentes carentes; à promoção da integração ao mercado de trabalho e à reabilitação e promoção de integração à comunidade para as pessoas com deficiência e o pagamento de benefícios aos idosos e às pessoas com deficiência. Em 2005 foi instituído o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, descentralizado e participativo, com a função de gestão específica, organizando os serviços à população de acordo com a sua necessidade. Em 2011 o SUAS foi sancionado em forma de Lei 12.435.

É nesse contexto que o acolhimento institucional assume novo lugar na política pública. Embora praticado no Brasil desde a colonização, o acolhimento de crianças e adolescentes pouco chamava a atenção do poder público para a sistematização do conhecimento sobre essa realidade. Finalmente, após um colóquio sobre abrigos que reuniu governo e sociedade civil em 2002, decidiu-se realizar a pesquisa de abrangência nacional, limitada aos serviços conveniados com a rede de Serviços de Ação Continuada – rede SAC. Tal pesquisa foi realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA³⁸, a pedido da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA.

Na mesma ocasião, 2002/2003, foi realizada a pesquisa nos serviços de acolhimento do município de São Paulo. O cruzamento dos dados das pesquisas referendou a importância do fortalecimento das políticas básicas tanto para prevenir o acolhimento como para promover a reintegração familiar, já que os dados indicavam que a maioria das crianças e adolescentes tinha família em condição de pobreza.

Os serviços de acolhimento, no município de São Paulo, foram conveniados com a Secretaria Municipal de Assistência Social e os novos contratos foram firmados com serviços que já prestavam atendimento conforme diretrizes do ECA. Posteriormente, houve o aperfeiçoamento com a aprovação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC (2006), e os atuais convênios estão sendo renovados para atender 15 a 10 crianças e adolescentes, conforme a modalidade do serviço (abrigo ou casa lar). Os serviços, em geral, estão inseridos nos territórios de moradias urbanas, regionalizados e concentrados nas regiões de maior exclusão social (leste e sul especialmente). As crianças e adolescentes frequentam a escola, os serviços de saúde e de lazer do bairro e suas famílias os visitam no serviço, salvo se houver algum impedimento judicial.

Na construção da PNAS e do SUAS, os serviços de acolhimento passaram a fazer parte da Assistência Social como serviços de alta complexidade. E, desde então, tornaram-se foco de normativas com vistas à efetivação dos princípios já elencados pelo ECA (1990), ou seja, atendimento personalizado, provisoriedade do acolhimento e — reintegração familiar privilegiadamente junto à família de origem ou extensa.

Entretanto, na contramão do caminho que foi sendo construído pelo Governo Federal, em 2003, foi apresentado o Projeto de Lei – PL 1756/2003 que propunha a agilização da adoção,

³⁸Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=5481. Acessado em: 22 set. 2020.

que contaria ainda com subsídios financeiros para quem adotasse, ao mesmo tempo em que se acirravam as críticas ao programa federal de transferência de renda para as famílias das camadas populares

Do embate que se evidenciou no Legislativo e perdurou por vários anos, a vitória foi da defesa do fortalecimento das políticas públicas para as famílias de origem. Esse processo foi atravessado pela aprovação da PNAS (2004) e a construção do PNCFC (2006) que reforçava o fortalecimento das políticas de apoio à família, como forma de prevenir a necessidade de afastamento do convívio familiar e potencializar o trabalho pela reintegração familiar.

Como decorrência desse embate, o PL 1056/2003 transformou-se na Lei 12.010/2009, chamada de Lei da Adoção, tendo em vista sua origem. Mas o texto aprovado continuava a privilegiar o investimento na família de origem, representando as forças contra hegemônicas presentes nessa conjuntura.

Embora ainda haja muito o que se consolidar, é inegável alguns avanços nessa década para a garantia dos direitos a crianças, adolescentes e suas famílias.

Como um serviço de alta complexidade, o enfrentamento dos dilemas no cotidiano dos serviços de acolhimento e o trabalho de reintegração familiar, exigem equipes qualificadas, com adequada supervisão e permanente aperfeiçoamento. Entretanto, como são serviços terceirizados, fazem parte dessa realidade os baixos salários e a exigência de múltiplas tarefas. Em função disso, é comum a grande rotatividade de profissionais, o desânimo, o adoecimento e, ainda, infere-se que não é de todo incomum, práticas que reforçam posições adultocêntricas, conservadoras, com forte cunho moralista e pautadas no senso comum

Esses são aspectos que devem ser foco de atenção, pois são antagônicos aos preceitos emancipatórios e de respeito ao desenvolvimento da criança e do adolescente. Assim, como quebrar resistências e rever posições que parecem cristalizadas? Aos profissionais que trabalham com crianças em desenvolvimento, impõe-se a necessidade de flexibilidade para revisão de posturas e de visão de mundo sobre o que é ser criança, adolescente, família, pai, mãe etc. É preciso uma sólida formação na profissão e no ECA. A ação profissional necessita se pautar em conceitos históricos e teóricos sobre infâncias, juventudes, famílias, parentalidades, inseridas historicamente e geograficamente em classe social, gênero e raça. O atendimento às crianças, adolescentes e suas famílias implica ainda em conhecimentos amplos sobre o funcionamento da rede de saúde, educação, assistência social, previdência, habitação, trabalho etc. Ações profissionais em serviços de alta complexidade, exigem alta competência profissional. Este é um desafio posto ao SGD, em geral.

Compreendemos que a proteção integral da criança e do adolescente é a efetivação dos direitos fundamentais básicos, devendo a judicialização ocorrer excepcionalmente. Tal proteção deve se dar por meio da articulação do Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

Wanderlino Nogueira Neto (2005) foi o mentor do conceito do SGD. Na década de 2000, com base nos artigos 86 a 90 do ECA, por influência internacional e regional (interamericana), o autor passou a tratar a proteção de direitos como um **sistema de garantia de direitos** da criança e do adolescente (SGD). Tinha como premissa, ações articuladas e integradas a partir de instrumentos normativos, mecanismos de mobilização, capacidades, apoio técnico-financeiro, monitoramento, ações judiciais. Seu conceito foi debatido e formalizado na Resolução de nº 113 de 2006³⁹, do Conanda, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e o fortalecimento desse sistema.

§ 1º Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade

Nogueira Neto aponta que o SGD compõe um sistema e proteção de direitos humanos.

(...) Um sistema estratégico que objetiva dar visibilidade e prioridade aos direitos fundamentais no campo de todas as políticas de Estado (políticas do Executivo, Judiciário e Legislativo), incidindo politicamente sobre elas e mobilizando a opinião pública em favor desses direitos fundamentais. (2012, p.87)

A organização do SGD se dá por meio de eixos estratégicos dentro de um sistema de proteção geral.

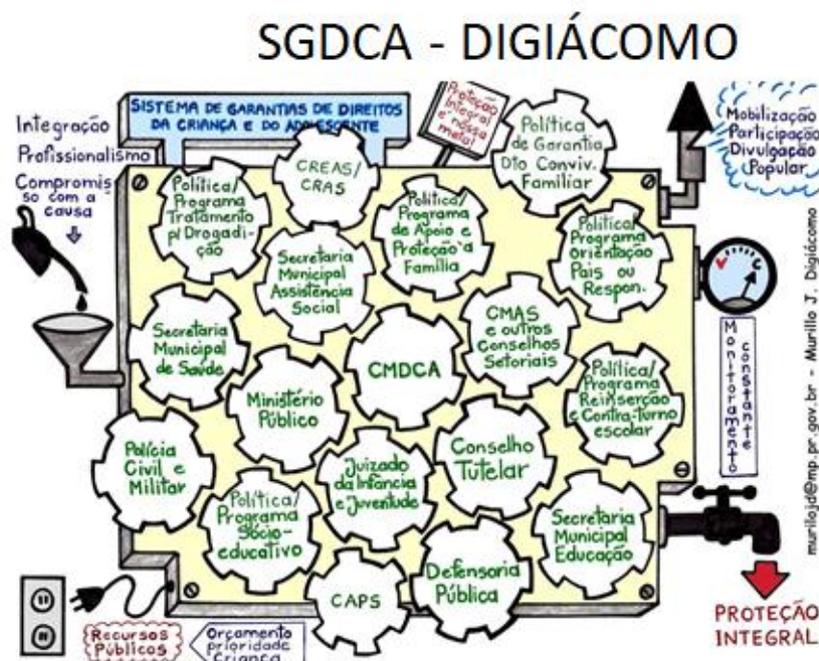
O primeiro é o da **promoção**, que implica na política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, devendo ocorrer de maneira transversal e intersetorial com as demais políticas públicas (saúde, educação, assistência social, trabalho, habitação etc.). Aqui se inscrevem escolas, centros de convivência, unidades de saúde, centros de referência de assistência social (*ibid.*)

O segundo eixo estratégico é o da **defesa** por meio do "acesso à justiça", enquanto possibilidade de se recorrer caso haja violação de direitos, com vistas à proteção legal dos direitos humanos e das liberdades fundamentais da infância e da adolescência, garantindo a imposição dos direitos e sua exigibilidade. São aqui representados pelos órgãos judiciais como as Varas da Infância e da Juventude, as Varas Criminais; os órgãos do Ministério Público: Promotoria da justiça, Centro de Apoio Operacional; órgãos da Defensoria Pública e da Polícia Judiciária; o Conselho Tutelar. (NOGUEIRA NETO, 2005, p. 20)

³⁹ Com pequena alteração por meio da Resolução 117/2006. Conanda.

O eixo estratégico do **controle** explicita-se por meio de mecanismos de monitoramento, avaliação e controle social-difuso da política de atendimento à infância e juventude pela sociedade civil organizada, especialmente, por meio de fóruns, comitês e dos conselhos de direitos.

Murillo J. Digiácomo, membro do Ministério Público do Paraná, ilustra que a proteção integral se efetivará a partir da articulação e da integração dos serviços que constituem o SGD e também com base em recursos públicos que devem ser priorizados no orçamento para esse segmento. E, para isso são essenciais o monitoramento, a mobilização e a participação popular.



Fonte: Ilustração de Murillo J. Digiácomo do Ministério Público do Paraná⁴⁰

Antonio Carlos Gomes da Costa comentou sobre a importância da vontade política para a efetivação do ECA, que implica no protagonismo de todos:

(...) “vontade política”, nós tínhamos que pensar a vontade soberana do cidadão, porque enquanto nós pensarmos que a vontade política está com quem tem o cetro na mão, e nós ficarmos aqui como súditos, nós não teremos alçado ainda uma postura verdadeiramente cidadã. Então, eu acho que nós temos, não existem atalhos, nós temos que criar massa crítica, temos que mobilizar pessoas e organizações para pôr em prática a exigibilidade dos direitos da criança.

⁴⁰A explicação da representação gráfica está disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1171>. Acesso em: 05 out. 2020.

Por fim, reiterou que esforços não devem se esgotar para o ECA continuar sendo um projeto de sociedade. O compromisso ético e vontade política não finda no Estado. Estende-se a todos, ao empresário, ao juiz, ao promotor, ao conselheiro, aos pais, ao profissional dos serviços, aos órgãos oficiais de controle social, outras organizações criadas por segmentos sociais etc. Exige das instituições e dos profissionais que lidam diretamente com as crianças e adolescentes, preparo para vê-los, escutá-los, entendê-los e competência para agir. Ou seja, compreende-se como fundamental aliar a vontade política e a competência técnica.⁴¹

Apesar de avanços importantes na segunda década do ECA, retomando o governo Lula, as dificuldades com a gestão política acabaram por trazer à tona esquemas de corrupção, instituídos no país há décadas, mas que por interesse da elite econômica e de outros setores da sociedade foram focadas e direcionadas ao governo petista. A serviço dos interesses das oligarquias, elites e das classes médias, incomodadas com as mudanças provocadas nos últimos anos dos governos petistas, a grande mídia utilizou seu poder de comunicação para desestabilizar e desqualificar o governo. Os escândalos de corrupção foram enfatizados como uma marca do PT, como se tal prática tivesse iniciado ali.

2.3 Terceira década: golpe, ascensão do conservadorismo neoliberal e regressão na promoção, proteção e defesa de direitos

A terceira década do ECA veio sendo construída em meio à emergência da crise política e do agravamento da crise econômica brasileira.

Sofremos ainda a perda de pessoas fundamentais na defesa dos direitos de crianças e adolescentes: Dom Luciano Mendes de Almeida (2006), Antonio Carlos Gomes da Costa (2011), Myriam Veras Baptista (2015), Dom Paulo Evaristo Arns (2016), Irmã Maria do Rosário Leite Cintra (2018), Wanderlino Nogueira Neto (2018), Padre Bruno Secchi (2020).

Retomar o contexto da última década do ECA é uma tarefa difícil, especialmente por estarmos ainda imersas nessa vivência. Mencionaremos alguns fatos históricos, sem a pretensão de esgotar os ângulos de análise de um período tão tumultuado de nossa história.

Na primeira gestão de Dilma Rousseff (PT- 2011 a 2014), o mundo passava por forte recessão econômica que atingiu a economia nacional. Internamente, tentou-se a ampliação do investimento em infraestrutura e a redução dos juros para facilitar o crédito. O seu governo

⁴¹ Professor Antonio Carlos Gomes da Costa: Princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente, Préménino. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=It-bZaFuXPO>. Acesso em: 06. out. 2020.

manteve programas da assistência social e da habitação, respectivamente denominados Bolsa Família e Minha Casa, Minha Vida. Contudo, a pauta neoliberal passou a ser uma preocupação constante no governo, expressando-se, inclusive, por meio de investimento público no setor privado para desenvolvimento de programas sociais de habitação, educação, entre outros. Não obstante, isso não foi suficiente para barrar a crise política, que se ampliou devido às dificuldades com o Congresso Nacional, e se intensificou ainda mais com a emergência dos protestos da sociedade civil, em junho de 2013.

Ao retomarmos ao eixo da legislação sobre a criança e o adolescente, tivemos nessa terceira década do ECA, durante governo petista, algumas alterações que representaram aperfeiçoamento dos pressupostos já anunciados em 1990.

Marcos históricos – Década 2010/2020

- 2012 – Lei 12594-2012 – SINASE
- 2013 – Lei 12.852 – Estatuto da Juventude
- 2014 – Lei 12962-2014 – assegura convivência com os pais privados de liberdade
- 2014 – Lei 13010-2014 – educação/cuidados sem castigos físicos
- 2016 – Lei 13257-2016 – dispõe políticas públicas 1ª infância
- 2016 – ----- – Programa Criança Feliz
- 2017 – Lei 13431-2017 – estabelece o sistema de atendimento a vítima ou testemunha de violência com foco no depoimento e na escuta especializada
- 2017 – Lei 13509-2017 – inclui apadrinhamento afetivo, diminui prazos (acolhimento institucional, destituição do poder familiar, cadastramento para adoção)

Fonte: Pelas autoras do texto. MATIAS, OLIVEIRA, SOUZA, 2020.

A aprovação do Sistema Nacional de Medidas Socioeducativas – SINASE, cujo texto original já era debatido e elaborado coletivamente antes de 2006, representou ganhos, ainda que não se desconsidere ser essa uma área do ECA alvo de críticas, por ter reproduzido, em alguns de seus conteúdos, os moldes menoristas, sob inspiração de normativas penais dirigidas a adultos.

No atendimento aos adolescentes a quem é atribuído prática de ato infracional e aplicação em medida socioeducativa, o Sinase reitera a excepcionalidade da medida fechada (internação), a necessidade de integração das políticas públicas, da municipalização e do reordenamento das medidas socioeducativas.

Mesmo com os limites apontados, o Sinase e o PNCFC são documentos fundamentais para apreensão das concepções de defesa dos direitos humanos, especialmente para profissionais iniciantes nesta área.

O movimento pela garantia do direito de pais privados de liberdade resultou, em 2014, na promulgação da Lei 12962/2014, que explicitou no ECA o direito à visita e amamentação dos filhos, entre outros. Conquista esta importante, especialmente por se tratar de mulher/mãe presa, sobre a qual recai maior estigma.

Ainda em 2014 foram aprovadas mudanças no ECA, entre elas, a Lei 13010/2014, conhecida como a lei da palmada, que versou sobre a proibição de castigos físicos na educação de filhos. Provocou polêmicas discussões e representou importante contribuição pedagógica para nossa sociedade que carrega, na relação com crianças e adolescentes, traços do patriarcado e do adultocentrismo.

Após vencer as eleições para o segundo mandato, a pressão política sobre a presidenta Dilma Rousseff⁴² se intensificou, com o ataque de seu concorrente direto, Aécio Neves (PSDB), que colocou em dúvida o processo eleitoral. A pressão foi se intensificando e resultou em dificuldades de governança com falta de apoio no Congresso Nacional, impedindo a aprovação de pautas governamentais, acentuando-se o jogo de forças atrelado a interesses escusos. Na medida em que a presidenta não cedeu, desenvolveu-se uma trama que assegurou seu *impeachment* em 2016.⁴³

O processo que retirou Dilma da presidência foi, e ainda é extremamente controverso, tendo sido compreendido por parte da sociedade como um golpe. Com seu afastamento do cargo em definitivo, Michel Temer, que era vice-presidente, assumiu a presidência de 31 de agosto 2016 a janeiro de 2018.

O nível do desemprego tornou-se ainda maior, atingindo as classes médias, mas em especial, as populares. Em uma relação direta com o processo de acumulação capitalista em sua face mais perversa, o trabalhador acaba por ser desapropriado de sua própria força de trabalho. A população brasileira pobre vivencia o retrocesso nas poucas conquistas obtidas em sua condição de vida dos últimos anos.

⁴² O documentário Democracia em Vertigem (2019) apresenta a narrativa da diretora Petra Costa sobre manifestações de 2013 até as eleições de 2018.

⁴³ O processo teve início em dezembro de 2015 e encerrou em agosto de 2016. Foi presidida pelo Eduardo Cunha na Câmara de Deputados. Para mais informações sobre o *impeachment*, ver: <https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/impeachment-dilma-rousseff.htm>. Acesso 16 set. 2020.

O apelo público e social creditava a culpa do desemprego aos próprios trabalhadores, tendo em vista os encargos salariais. Dessa maneira, a classe política, aliada aos interesses capitalistas, criou estratégias para diminuir os encargos, por meio de flexibilização da legislação trabalhista com a reforma pela lei nº 13.467/2017. Foram retiradas garantias conquistadas historicamente há anos para os trabalhadores registrados em carteira. O discurso da flexibilização se fortaleceu, favorecendo acordos coletivos que prevaleceram sobre a legislação com a desobrigação sindical, entre outras questões.

Nesse contexto, ampliam as estratégias de sobrevivência por meio do trabalho “autônomo” e do trabalho informal. Parcela dos desempregados, especialmente masculina, recorre ao trabalho como motoristas de aplicativos. Acentuam-se as contratações de profissionais de diferentes formações como pessoa jurídica, sem registro em carteira profissional, fragilizando-se os vínculos trabalhistas e estabelecendo-se o que se cunhou de uberização do trabalho.⁴⁴

Com o discurso de equilíbrio das contas públicas, por meio de um rígido mecanismo de controle de gastos e novo regime fiscal, o governo de Michel Temer teve aprovada a PEC 55 em 2016⁴⁵, conhecida como a “PEC da Morte”. Ela alterou a Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 95⁴⁶, que estabeleceu o congelamento dos gastos públicos por vinte anos. Não é preciso refletir muito para perceber as consequências à sociedade brasileira, sobretudo para as camadas pobres, com a inevitável redução de gastos, principalmente na saúde, educação e assistência social.

Em 2016, na gestão de Temer, ainda no contexto de agravamento da crise socioeconômica e política, foi aprovada a Lei 13.257/16 que prioriza a atenção à primeira infância (do nascimento aos seis anos), como etapa fundamental do desenvolvimento infantil. Na contramão da própria política de assistência social, foi também aprovado o Programa Criança Feliz⁴⁷ focado nessa mesma faixa etária. Embora estudos científicos evidenciem a importância

⁴⁴ Para saber mais, ver: “As atribuições e competências profissionais à luz da nova morfologia do trabalho”, de Raquel Raichelis. In *Atribuições Privativas do/a assistente social em questão*- volume 2 – Cfess, Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/CFESS202-AtribuicoesPrivativas-Vol2-Site.pdf> Acesso em: 16 set. 2020.

⁴⁵ Para saber mais ver: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/13/pec-que-restringe-gastos-publicos-e-aprovada-e-vai-a-promulgacao>, e <https://www.cartacapital.com.br/politica/pec-que-congela-gastos-sociais-e-aprovada-em-segundo-turno-no-senado/>. Acesso em: 17 set. 2020.

⁴⁶ Para saber mais, ver Emenda Constitucional de 15/12/2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 05. out. 2020.

⁴⁷ Para saber mais sugerimos consulta ao artigo de SILVEIRA, Jucimeri Isolda. “Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos”. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 130, p. 526-546, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0526.pdf>. Acesso em: 07 out. 2020.

de cuidados adequados em fases que repercutem nas demais etapas da vida humana, a atenção à primeira infância não pode resultar em falta de investimento no atendimento das outras faixas etárias. A adolescência e a juventude, por exemplo, encontram inúmeras dificuldades inerentes à própria etapa de desenvolvimento, acrescidas da diminuição do número de serviços que, em geral, se direcionam mais para crianças.

No que se refere à garantia do direito à convivência familiar e comunitária, a partir de 2016 passamos a enfrentar pressão cada vez maior de projetos de lei para agilizar a destituição do poder familiar das famílias da classe trabalhadora e diminuir o tempo de espera das pessoas cadastradas para adoção. Novamente sob o ideário de se defender os direitos das crianças, oculta-se a sanha em viabilizar que crianças cheguem aos adotantes com a menor idade possível.

O movimento contrário a esse retrocesso se restabeleceu em São Paulo e desse novo embate resultou uma mescla de interesses que foram expressos na Lei 13.509/2017. Além de reduzir o tempo do acolhimento (de dois para um ano e meio), diminuíram os prazos do processamento da destituição do poder familiar e da aprovação do cadastro de adotantes, abriu-se a possibilidade de contratação de perito autônomo, ainda que pontualmente, abrindo caminho para o já precarizado trabalho profissional no judiciário. Além disso, incluiu-se na lei, o programa de apadrinhamento afetivo que já ocorria em vários locais.

Às intenções já presentes no legislativo, somou-se ainda a proposição do Estatuto da Adoção, por parte do Instituto Brasileiro de Direito da Família – IBDFAM, conhecido até então por suas defesas progressistas da união conjugal de pessoas do mesmo sexo, da multiparentalidade etc. Sem repertório de conhecimento sobre a construção histórica do direito da infância e juventude, o IBDFAM apresentou a proposta de tirar a adoção do ECA, criando uma lei específica. Demonstrou uma perspectiva classista, machista e racista nessa defesa, dissonante da defesa do fortalecimento das políticas básicas de atendimento e do direito à origem das crianças das classes populares.

Como forma de enfrentamento desse ataque constante ao ECA, foi criado em 2017, o Movimento pela Proteção Integral de Crianças e Adolescentes⁴⁸, coletivo formado por indivíduos, movimentos sociais e entidades, que se posiciona em defesa da preservação da doutrina da proteção integral e tem se manifestado frente a proposições legislativas que retrocedem nos direitos garantidos pela CF/1988 e ECA/1990.

⁴⁸Acesse a página no Facebook. Disponível em: <https://pt-br.facebook.com/MovimentoProtecaoIntegralCriançasAdolescentes/>. Acesso em 13 out. 2020. Acesse ainda a “Carta de comemoração dos 30 anos do ECA e a defesa da proteção integral como legado: desafios do presente e do futuro”. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CCjrJJ8H2IS/>. Acesso em: 13 out. 2020.

Retomando a contextualização da política governamental, saímos do governo Temer com grande perda de direitos que se acentuou ainda mais no governo Bolsonaro. As últimas eleições, ocorridas em 2018, elegeram Jair Bolsonaro, representando uma ala conservadora e grupos religiosos, sobretudo evangélicos, com discurso articulado à perspectiva neoliberal, na defesa de um Estado enxuto, diga-se de passagem para os pobres, com mudanças substanciais na previdência social⁴⁹ e descentralização de recursos – “menos Brasília, mais Brasil”. A perspectiva conservadora se expressou no incentivo à criação de novos colégios militares, cujo enfoque recai sobre a disciplina utilizada neste tipo de aprendizado; na tipificação de ações do Movimento dos sem Terra - MST como terrorismo; na reformulação do Estatuto do Desarmamento, nas privatizações etc.⁵⁰.

Desde a posse até o momento, muitas crises têm sido geradas pelo próprio presidente, por uma estratégia de governo que envolve falas aparentemente desconexas e desconcertantes, mudança recorrente de ministros, interferência dos filhos na política do país; uso de rede social particular para expor opinião ou mesmo notícias falsas (“*fake news*”); escândalos; manutenção do ânimo à polarização, fomento ao anticomunismo, entre outras.

Como enfatizado anteriormente, a economia brasileira que já enfrentava dificuldades, piorou ainda mais, diante de incertezas com a política adotada pelo atual governo, aliada à sua conduta sinalizada acima. Reflexos dessa crise rebateram na bolsa de valores, no aumento do dólar, na desaceleração da produção, no alto índice de desemprego que se agudizou com a pandemia do coronavírus, deflagrada em março de 2020.

As medidas adotadas na pandemia geraram maior flexibilização do trabalho, com redução do salário, interrupção de contrato, e ampliou o número de desempregados que necessitaram de auxílio financeiro (emergencial). Muitos cidadãos tiveram dificuldade para receber tal auxílio pelo mecanismo adotado, e alguns não conseguiram provar sua necessidade.

⁴⁹ A reforma da Previdência Social ocorreu a partir da PEC 6/2019 da Presidência da República que foi apresentada ao Congresso em fevereiro e tramitou durante oito meses, tendo como objetivo a redução do déficit das contas da Previdência Social. As principais alterações referem-se a: a fixação de uma idade mínima (65 anos para homens e 62 anos para mulheres) para a aposentadoria; estabelece o valor da aposentadoria a partir da média de todos os salários (em vez de permitir a exclusão das 20% menores contribuições); eleva alíquotas de contribuição para quem ganha acima do teto do INSS (hoje em R\$ 5.839,00) e determina regras de transição para os trabalhadores em atividade; a aposentadoria será de 60% do valor recebido com o mínimo de 15 anos de contribuição. Cada ano a mais de trabalho eleva o benefício em dois pontos percentuais, chegando a 100% para mulheres com 35 anos de contribuição e 40 anos para homens. Fonte: Agência Senado Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/08/congresso-promulga-reforma-da-previdencia-nesta-terca-feira>. Acesso em: 05 out. 2020.

⁵⁰Ver a respeito: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/11/jair-bolsonaro-as-promessas-do-candidato-do-psl-a-presidencia.ghtml>. Acesso em: 20 set. 2020.

As pastas que se relacionam de maneira mais direta na atenção à população, como a educação e a saúde, tiveram suas fragilidades ainda mais evidenciadas com a pandemia e a população pobre é a que mais vem sendo atingida. As divergências entre os governos federal e estadual renderam desentendimentos e condutas díspares que influenciaram o comportamento da população e, possivelmente, tenham contribuído para o agravamento do surto da pandemia, dada a reprodução negacionista quanto às formas de prevenção, fomentada em especial pelo governo federal.

Desde que assumiu a presidência, Bolsonaro tem desenvolvido maneiras de desarticular a participação popular em diferentes frentes. Por decreto⁵¹, chegou a extinguir centenas de conselhos, sob a alegação de que “tinham como gênese uma visão ideológica dos governos que nos antecederam de fragilizar a representação da sociedade” e que “foram criados no governo do PT e traziam o pagamento de diárias, passagens aéreas e alimentação.”⁵²

Por meio do Decreto 10.003/19 de setembro de 2019, o governo federal provocou o desmonte e a inviabilização do Conanda, o que gerou inúmeras manifestações contrárias dos coletivos. O restabelecimento de seu funcionamento ocorreu em dezembro de 2019 por meio de decisão do Supremo Tribunal Federal.

Nesse contexto de risco à democracia, agravamento da pobreza, mortalidade pela COVID 19 - que atinge em maior número especialmente as pessoas pobres, pretas e periféricas, não se pode perder de vista, por menos esperança que se tenha, a necessidade do vigor e da resistência na defesa dos princípios do ECA e do SGD, fazendo jus ao legado dos que, antes de nós, lutaram coletivamente por sua efetivação. O caráter inovador da CF/88 e do ECA/90 ao assegurarem o fomento de políticas públicas para atender universalmente os direitos fundamentais, como educação, saúde, lazer, cultura, profissionalização, habitação, dentre outros, deve ser o ânimo para a resistência.

⁵¹ O decreto 9.759/2019 de 11/04/19 determina a extinção de todos os conselhos, comitês, comissões, grupos e outros tipos de colegiados ligados à administração pública federal que tenham sido criados por decreto ou ato normativo inferior, incluindo aqueles mencionados em lei, caso a respectiva legislação não detalhe as competências e a composição do colegiado. O recurso no Supremo Tribunal Federal em decisão do dia 13/06/2019, definiu que os Conselhos que foram criados por lei e não por decreto não podem ser extintos. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-06/stf-limita-decreto-do-governo-que-extingue-conselhos-federais>. Acesso em: 02 out. 2010.

⁵² Matéria: *Presidente Jair Bolsonaro extingue centenas de conselhos federais*. Em entrevista a Onyx Lorenzoni, o então ministro da Casa Civil para Revista Consultor Jurídico, 14 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-14/presidente-jair-bolsonaro-extingue-centenas-conselhos-federais>. Acesso em: 21 set. 2020.

A disseminação dessa mentalidade em favor da justiça social ⁵³ é tarefa para a atualidade, pois como já dizia Nogueira Neto, o Brasil tem muita dificuldade em se pautar na defesa dos direitos humanos, devido à sua formação sócio histórica.

Reconheça-se, entretanto, inicialmente: é cultural a nossa dificuldade no Brasil em fazer imergir nosso pensar e agir nos paradigmas dos direitos humanos, no sentido da promoção e defesa da dignidade, da liberdade, da igualdade, da pluralidade etc. Como difícil para nós também é imergir esse nosso pensamento e nossas práticas nos paradigmas da democracia e do desenvolvimento humano autossustentado. (NOGUEIRA NETO, 2012, p. 90)

Nogueira Neto revelou também que, nas questões dos direitos humanos da criança e do adolescente, ainda persistem dois velhos paradigmas, o caráter assistencialista e o repressor. Ao mesmo tempo em que são antagônicos, complementam-se e nos levam à necessidade de superação por novos paradigmas verdadeiramente emancipatórios, contrariando o “modelo do dano”, ainda dominante no país. (2011)

No contexto da infância e adolescência ainda se encontram inúmeros agentes públicos e ações públicas (governamentais e não governamentais) que se firmam nesses dois entendimentos falsamente antagônicos. Um modelo ainda dominante no nosso país. Nesta linha, o autor coloca:

Falta estrategicamente a nós todos que atuamos na área da infância e adolescência destacarmos bem mais esses macro paradigmas éticos e políticos dos direitos humanos, da democracia e do desenvolvimento humano autossustentado, dando-lhes a necessária base científica, para influir na interpretação e aplicação das normas do vigente ordenamento jurídico (do Estatuto, muito particularmente).⁵⁴

Em todos os eixos estratégicos, há profissionais que desenvolvem suas ações que podem reiterar práticas tutelares, numa linha assistencialista e até mesmo repressora, o que sugere pouca adesão ao projeto político-pedagógico emancipatório assegurado no ECA, ou seja, de protagonismo infanto-juvenil e de relações com adultos que reconheçam uma relação de igualdade. Dessa maneira, é preciso pensar pela ótica dos direitos humanos, que contemple os aspectos políticos, sociológicos, jurídicos, psicológicos numa perspectiva que rompa com o “adultocentrismo”. Isso exige modificar práticas, romper com modelos estabelecidos e que

⁵³ Esse termo foi cunhado por Claudia Fonseca em seu texto “(Re)Descobrimo a adoção no Brasil, trinta anos depois do ECA” (2019), no qual analisa o fortalecimento dessa mentalidade na segunda década do ECA e a retomada da perspectiva individual e pragmática com ênfase na adoção na terceira década.

⁵⁴ NOGUEIRA NETO, Wanderlino. “Duas décadas de direitos da criança e do adolescente no Brasil”; Assembleia Legislativa do Estado do Ceará & Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA-CE – julho, 2011. Disponível em: <https://docplayer.com.br/75569920-Duas-decadas-de-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-no-brasil.html>. Acesso em: 06 fev. 2020.

apresentam um forte conteúdo ideológico (machista/patriarcalista, homofóbico, racista, adultocêntrico, não respeito à crença religiosa). (NOGUEIRA NETO, 2005, p.6/10).

As ponderações e críticas dos autores citados nos provocam a refletir sobre o porquê das dificuldades de avançarmos na atenção aos direitos humanos da infância e da adolescência. São tantos os atores envolvidos e ainda tateamos na solução de velhos problemas, desde a implantação do Estatuto. Será que nós, que estamos na intervenção direta com os destinatários desta lei, realmente temos a ideia da completude e amplitude em que ela foi pensada? Em não acontecendo isso, a nossa intervenção não corre o risco de ser também fragmentada e distorcida, sem conseguirmos traduzir o que verdadeiramente esse público necessita e, conseqüentemente, sem contribuir para sua emancipação?

A sociedade brasileira foi construída com base na escravização, em que poucos tinham a concessão de terras, o monopólio de renda e poder, e a imensa maioria permanecia sem direito à remuneração, à liberdade e à educação. O país se desenvolveu com o enraizamento de práticas patrimonialistas, preocupadas em cuidar de interesses privados acima dos públicos, “privando os setores mais vulneráveis de nossa sociedade de benefícios que o setor público deveria proporcionar com maior equanimidade”. (SCHWARCZ, 2019, p.127)

No Brasil se constata uma grande desigualdade socioeconômica, uma vasta diversidade cultural, de etnia, racial, gênero, entre outras diversidades que nos motivam a pensar sobre o significado do art.º 5 da Constituição em que “todos são iguais perante a lei” – como um princípio da universalidade das normas jurídicas em que todo e qualquer cidadão deve ser tratado como sujeito de direitos, e que sejam, sem exceção, percebido como iguais. Não obstante, frente à realidade brasileira é importante reconhecer as diferenças e as desigualdades, sobretudo aquelas provocadas pela questão material e nesse aspecto, Nogueira Neto chama a atenção para que “só aquilo que é exatamente igual deve ser tratado igualmente. Fora daí, a verdadeira ‘igualdade será o tratamento desigual de seres desiguais’ “. (2005, p.10).

No entanto, qual o tratamento que vem sendo dispensado para os desiguais? De modo geral, a violência é um produto da desigualdade social e pouco ou nada tem sido feito para superá-la em si ou seus efeitos. O que sobra com muita frequência é a institucionalização de crianças/ adolescentes e jovens como “meio de dar conta do que não foi feito antes”. Contudo, a forma encontrada, de modo geral, mostra-se punitiva e, com isso, reiteram-se práticas anteriores ao ECA, que não condizem com a Constituição Federal de 1988.

Cotidianamente assistimos a violência contra a população, em especial à população negra e pobre, impetrada, sobretudo, por agentes públicos, como os policiais. Segundo o Atlas

da Violência 2020⁵⁵, no Brasil houve 57.956 homicídios no ano de 2018, o que corresponde a uma taxa de 27,8% mortes por 100 mil habitantes, menor nível de homicídios nos últimos quatro anos, semelhante aos anos de 2008 e 2013. Entretanto, a letalidade atingiu 30.873 jovens de 15 a 29 anos, o que significa uma taxa de 53,3% em relação ao total de mortes violentas no país.

Os dados sobre homicídios revelam a face do racismo que atinge a população negra e periférica, estruturalmente excluída de acesso à moradia e trabalho dignos, à educação, à formação profissional, à construção de uma rede de proteção familiar e social que acaba por ser interrompida muito cedo.

Apenas em 2018, os negros (soma de pretos e pardos, segundo classificação do IBGE) representaram 75,7% das vítimas de homicídios, com uma taxa de homicídios por 100 mil habitantes de 37,8. Comparativamente, entre os não-negros (soma de brancos, amarelos e indígenas) a taxa foi de 13,9, o que significa que para cada indivíduo não-negro morto em 2018, 2,7 negros foram mortos. Da mesma forma, as mulheres negras representaram 68% do total das mulheres assassinadas no Brasil, com uma taxa de mortalidade por 100 mil habitantes de 5,2, quase o dobro quando comparada à das mulheres não-negras. (Atlas da Violência. Principais Resultados. IPEA, 2020, p.13).

Nos trinta anos de ECA é preciso resgatarmos a história que nos trouxe até aqui como forma de contribuir para a mudança de mentalidades, tarefa fundamental para que continuemos tensionando o campo de disputas de interesses com aqueles que não querem renunciar a seus privilégios. Certamente isso é tarefa para muito mais do que trinta anos.

Essas dificuldades, em nós todos no país, estão muito arraigadas. Somos uma Nação construída sob mitos fundantes da dominação, exploração, violência – próprios do colonialismo (extrativista e bandeirantista), do elitismo eurocêntrico, do corporativismo privilegiador, do formalismo cartorial. É preciso muito mais que 60 ou 20 anos, para afastar essas pragas deformantes do imaginário de nossa população e principalmente das nossas elites dirigentes, mais das vezes oligárquicas. (NOGUEIRA NETO, 2012, p.90)

Reflexões Finais: é preciso muito mais do que trinta anos para efetivar o ECA

A conquista de uma lei baseada no resultado de esforços de importantes setores da comunidade internacional e no Projeto de Convenção Internacional dos Direitos da Criança, assim como de esforços de movimentos sociais organizados no Brasil, não impediu neste país ações e agendas contrárias ao espírito original da lei, especialmente por representar um marco na mudança de paradigmas em relação aos direitos da criança e do adolescente. Para Antonio Carlos Gomes da Costa e Wanderlino Nogueira Neto, razões não faltam que obstem seu avanço e implementação. Isso porque o Estatuto da Criança e do Adolescente foi considerada uma lei avançada para o país e, desde então, a discussão repousa na dicotomia entre os que querem

⁵⁵ Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>. Acesso em: 23 ago. 2020.

adequar à lei à realidade e os que querem promover mudanças na realidade em vista da legislação.

Para Gomes da Costa⁵⁶, as razões estão enraizadas em diversos setores. Na cultura política, predominantemente clientelista e fisiológica; na cultura administrativa, burocrática e corporativa; na cultura técnica, autossuficiente e formalista e na cultura cidadã, subserviente e conformista. Segundo o educador, burocratas refutam a participação da população nas políticas públicas e privilegiam seus interesses em prejuízo aos destinatários dessas políticas. O técnico tem muitas ideias e crê ser dispensável, na sua visão, ler os acontecimentos cotidianos e reais na área social.

Na avaliação de Nogueira Neto, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança é pouco estudada, disseminada, aplicada e conhecida no Brasil. Há um descompasso entre o “país-legal” e o “país real”, onde o funcionamento dos órgãos públicos de coordenação da política de promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes, tanto na esfera federal como na estadual e na municipal, está distante do determinado pela norma jurídica. São ineficientes e ineficazes na adequação à Convenção e à ordem jurídica interna.⁵⁷

Para Wanderlino, a Convenção vê a criança e o adolescente a partir da visão ético-política e jurídica dos direitos humanos – como titulares de direitos subjetivos e exigíveis – à liberdade, à dignidade, à integridade física, psíquica e moral, à educação, à saúde, à proteção no trabalho, à assistência social, à cultura, ao lazer, ao desporto, à habitação, a um meio ambiente de qualidade - outros direitos individuais indisponíveis, sociais, difusos e ou coletivos. Em segundo lugar, como pessoas em condições especiais de desenvolvimento ou em processo evolutivo de suas capacidades/competências, ou seja, como pessoas que precisam de alguém, de grupos e instituições.

Nogueira Neto reitera que ainda persistem, no país, discursos e práticas antagônicas e equivocadas, ou no sentido de negação das peculiaridades na luta específica pelos direitos infanto-juvenis, ou no sentido da desvinculação entre duas lutas (geral e específicas), ou no sentido de desarticulação com outros movimentos pela emancipação de determinados segmentos sociais discriminados, explorados e violentados (mulheres, negros, minorias étnicas etc.). É preciso, segundo o autor, afastar toda tentação de criar um ramo de direito e um sistema

⁵⁶Disponível em: http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/629/entrevistados/antonio_carlos_g_da_costa_2000.htm. Acesso em: 13 abr. 2020.

⁵⁷ NOGUEIRA NETO, Wanderlino. O Chamado "Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente", como parte de um amplo Sistema de Proteção dos Direitos Humanos de Geração. In "Sistemas de Proteção dos Direitos Humanos de Geração". ed. mimeografada. No prelo. Editora Mércouri. Fortaleza. s/data.

de proteção, autônomos e isolados, inserir a luta pelos direitos da criança e do adolescente no movimento geral de luta pelos direitos humanos em geral, sem perder as peculiaridades específicas.

A nossa tradição ainda está presa à visão reducionista, protecionista e tutelar, de só perceber a criança e o adolescente como objetos de nossa atenção quando estiverem em condições especialmente difíceis (isto é, situações de risco, de vulnerabilidade, de conflito com a lei; de marginalização, exclusão social, exploração, violência, negligência etc.). Todavia, em muitos outros pontos, a Convenção avança e acresce a este “direito à proteção especial” outros tipos de direitos que só podem ser exercidos pelos próprios beneficiários: direitos decorrentes da titularidade reconhecida, por exemplo: o direito à liberdade de opinião (Art.12), à liberdade de expressão (Art. 13); à liberdade de pensamento, de consciência e de religião (Art. 14), à liberdade de associação (Art.15). Direitos que pressupõem grau de capacidade, de responsabilidade; que pressupõem sujeitos de direitos como titulares.⁵⁸

A decorrência de uma visão reducionista é a prevalência da figura do juiz preso à “doutrina da situação irregular” do Código de Menores, que se esquece do seu papel de prestador e administrador de justiça à criança e ao adolescente que dela necessita, não cabendo a ele o papel de gestor (formulador, coordenador e executor) de políticas públicas, que desenvolvem diretamente serviços e programas públicos.

Nesse sentido, a aplicação distorcida do Estatuto, de forma consequente e paulatina, tem provocado dúvidas quanto à sua efetividade político-institucional e eficácia jurídica, fomentando e persistindo a ideia de grupos e de vários setores da sociedade de que esta legislação é inadequada, prejudicando as garantias de sua efetividade e eficácia, as quais, segundo Nogueira Neto, decorrem da legitimidade social.

Em razão disto, o que se discute, no geral, é a lei e não as políticas públicas, gerando, de forma recorrente, o surgimento de parlamentares que, no intuito oportunista de aumentar o capital político, exploram questões sensíveis à infância e adolescência e pedem mudanças na lei, como a redução da idade penal e/ou agilidade no processo de adoção, entre outras.

No decorrer dos trinta anos de ECA vários foram os momentos que essa lei esteve ameaçada com projetos que visaram oferecer maior agilidade à adoção, modificar a idade de imputabilidade penal, fragmentando o ECA para tratar somente da temática de adolescente a quem se atribui ato infracional (como é o caso do PLS do Estatuto da Adoção), entre outras. E tem sido a organização dos movimentos sociais que tem conseguido estancar projetos de lei, que alterariam princípios fundamentais do ECA. Exemplifica-se com o projeto de lei de 2003 que

⁵⁸ In A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança completa 25 anos: Disseminar para promover avanços e evitar retrocessos. Terre des Hommes, 9 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://tdhbrasil.org/noticias/4-a-convencao-das-nacoes-unidas-sobre-os-direitos-da-crianca-completa-25-anos> . Acesso em: 05 ago. 2020.

privilegiava a adoção em detrimento aos direitos de convivência com a família de origem e o seu fortalecimento. O movimento social conseguiu mobilizar diferentes setores, impor discussões, se fortaleceu para se constituir em força contra hegemônica capaz de alterar o que então se apresentava de maneira perversa, para crianças e adolescentes oriundas dos segmentos mais pobres. Aprovou-se a Lei 12.010/2009 que foi incorporada ao ECA, e que resultou em maior evidência no respeito ao direito à convivência familiar e comunitária e o SGD.

Todas as legislações que implicam em direitos humanos no Brasil exigem vigilância e controle permanente para que forças conservadoras, repressoras, não usurpem na calada da noite leis como o ECA e, como nos dizia Gomes da Costa, “(...) Isso não vai acontecer porque no estatuto existe um movimento social por trás dessa lei.”⁵⁹ Temos que manter viva a crença de que é possível transpor o real por meio do idealizado em lei.

Cabe pensar sobre a emancipação política e social da população, e como isso de alguma forma contribui para a emancipação profissional daqueles que desenvolvem práticas e ações de forma mais direta com o coletivo de crianças, adolescentes e suas famílias sem a necessidade de serem “tuteladas”, ou seja, terem acesso a seus direitos, como cidadãos. Ademais, cabe a quem está no exercício profissional, nas diferentes instituições de intervenção, apreender o ECA enquanto ideário de direitos humanos e como projeto societário

A história nos mostra que a realidade é constituída da contradição e do antagonismo entre os que têm como utopia a igualdade social e os que não querem renunciar a privilégios. Sem a resistência dos primeiros, o jogo já estaria ganho pelos segundos. Por isso, hoje é tempo de lembrar os trinta anos do ECA e, mais do que nunca, hoje é tempo para nos unir, nos fortalecer, reconhecendo que é possível, com solidez e altivez, constituirmos um poder contra hegemônico para fazer frente ao progressivo autoritarismo e conservadorismo, há muito tempo inscrito nas relações sociais, mas que após as últimas eleições, se renovou com o intuito de, num evidente retrocesso civilizatório, destruir o que foi conquistado historicamente e coletivamente como o devir para a sociedade brasileira

⁵⁹Ver:

http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/629/entrevistados/antonio_carlos_g_da_costa_2000.htm. Acesso em: 13 abr. 2020.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, José Eduardo de. **Sem ou Cem Caminhos**. Veras Editora: São Paulo, 2001.

BERBERIAN, Thais Peinado. **Serviço Social e Avaliações de Negligência**: Debates no campo da ética profissional. p.48/65. In Revista Serviço Social e Sociedade. Nº 121. Cortez. São Paulo. Jan/Mar 2015.

BRAGA, Franciele de Fátima Silva. **60 anos de História: a contribuição de Myrian Veras Baptista aos estudos e pesquisas sobre a Infância e a Juventude**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020.

BRASIL. **Código Mello Mattos decreto nº 17.943-a de 12 de outubro de 1927**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm> Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. **Dossiê Código de Menores 1979**. Projeto de Lei Substitutivo 105-74 de Nelson Carneiro que deu origem ao Código de Menores de 1979. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3B1EA04E9FEF7293061CD72D34B19DAF.proposicoesWeb1?codteor=1187142&filename=Dossie+-PL+1573/1975. Acesso em: 06 ago. 2020.

BRASIL. Código de Menores. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. **Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança**. Decreto Nº 99.710/1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Dossiê ECA. PLs 193/1989 de Ronan Tito que lhe deu origem**. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1147651&filename=Dossie+-PL+5172/1990. Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. **Lei 8.069 de 13 de julho de 1990**.

BRASIL. **Política Nacional da Assistência Social**. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 18 ago.2020.

BRASIL. **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: Ipea/Conanda, 2004.

BRASIL. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Especial dos Direitos. 2006.

BRASIL. **Resolução 113, de 19 de abril de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no-113-de-19-04-06-parametros-do-sgd.pdf>. Acesso em: 26 set. 2020.

BRASIL. **LEI 12594/2012**. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Governo. **Índice de vulnerabilidade juvenil à violência 2017: desigualdade racial, municípios com mais de 100 mil habitantes** / Secretaria de Governo da Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017.

COSTA, Antonio Carlos Gomes. Revista MP/MG **-17 anos do ECA – A implementação do ECA: uma trajetória de luta e trabalho**. Publicação do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAF. Procuradoria Geral de Justiça/ Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Ano II-Edição Especial-out. 2007

COSTA, Antonio Carlos Gomes. **Os Regimes de Atendimento de Atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente** - Perspectivas e Desafios, Belo Horizonte, 2004

DIGIÁCOMO, Murilo José. **Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1171>. Acesso em: 05 out. 2020.

FARIAS, Emerson de Souza; CRUZ, Rosana Evangelista da; SILVA, Maria do Socorro Borges da. **Educação, Princípios e Direitos no Estatuto da Criança e do Adolescente: Por que preservar em tempos de violações?** Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_submissaoId491_4915cca46c015c48.pdf . Acesso em: 10.jan.2020.

FONSECA, Claudia. (Re)Descobrimos a adoção no Brasil, trinta anos após o Estatuto da Criança e do Adolescente. *In Runa: Archivo para la ciências del hombre*, v.40; n.2 p.17-38. 2019.

FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **História social da infância no Brasil**. 5. ed., rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2003.

Frente Parlamentar em Defesa Dos Direitos da Criança e do Adolescente – Uma Experiência Brasileira. Coordenação Colegiada da Frente Parlamentar (legislatura 2003-2007): Senadora Patricia Saboya (PSB-CE) e deputadas Maria do Rosário (PT-RS) e Telma de Souza (PT-SP), Disponível em: [file:///C:/Users/digam/Documents/NCA/GT%20DEPOIMENTOS/atores/experiencia_fpi_brasil_20061%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/digam/Documents/NCA/GT%20DEPOIMENTOS/atores/experiencia_fpi_brasil_20061%20(1).pdf). Acesso em: 02. out. 2019.

GARRIDO DE PAULA, Paulo Afonso. ECA e suas mudanças em 30 anos de vigência. *In ECA e a proteção integral de crianças e adolescentes*. orgs. Eunice Teresinha Fávero, Francisca Rodrigues Oliveira Pini, Maria Liduína de Oliveira e Silva, 1. ed. — São Paulo: Cortez, 2020, p. 24/25.

GARRIDO DE PAULA, Paulo Afonso. **Palestra sobre 25 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente**, 2005, s/p.

IAMAMOTO, Marilda V. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil – Esboço de uma Interpretação histórico-metodológica**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1983.

_____. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social: Ensaio Crítico**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História Social da Criança Abandonada**. São Paulo: Hucitec, 1998.

MATIAS, Dilza Silvestre Galha. **Crise, Demandas e Respostas Fora de Lugar**. Dissertação de Mestrado PUC/SP. 2002.

MOREIRA, Adriano. SALLES, Leila Maria Ferreira. **Crianças e adolescentes na Constituinte: fragmentos de luz sobre os invisíveis**. Educ. foco, Juiz de Fora, v. 22, n. 3, p. 176-199, 2018.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. *In Revista Serviço Social e Sociedade. Nº 83.* São Paulo: Cortez, 2005.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. **Duas décadas de direitos da criança e do adolescente no Brasil.** Assembleia Legislativa do Estado do Ceará & Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA-CE – julho, 2011. Disponível em: <https://docplayer.com.br/75569920-Duas-decadas-de-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-no-brasil.html>. Acesso em: 06 fev. 2020.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. **Duas Décadas de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente no Brasil.** *In LAZZARINI, Valtênir (org.) Participação e Controle Social.* Curitiba: Editora CRV, 2012.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. **A Convenção das Nações Unidas sobre o Direitos da Criança completa 25 anos:** disseminar para promover avanços e retrocessos. *In Convenção sobre os Direitos da Criança, Terre des Hommes, Fortaleza: [s.n.], 2014.*

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. O Chamado Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, como parte de um amplo Sistema de Proteção dos Direitos Humanos de Geração. *In Sistemas de Proteção dos Direitos Humanos de Geração.* ed. mimeografada. No prelo. Editora Mércouri. Fortaleza, s/data.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. Avaliação da Política de Atendimento a Criança e ao Adolescente. *In Em Defesa dos Direitos Fundamentais: Pilares da Democracia, Conquistas da Cidadania - ANAIS DA XXIII CONFERÊNCIA NACIONAL DA ADVOCACIA BRASILEIRA, Volume 2, Conselho Federal OAB, São Paulo - SP, 27 a 30 de novembro de 2017.*

OLIVEIRA, Rita C.S. **No melhor interesse da Criança?** A ênfase na adoção como garantia do direito a convivência familiar e comunitária. Tese de Doutorado em Serviço Social. PUC/SP. São Paulo: 2015.

RAICHELIS, Raquel. As atribuições e competências profissionais à luz da nova morfologia do trabalho. *In Atribuições Privativas do/a assistente social em questão - volume 2 – Cfess, Brasília, 2020.* Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/CFESS202-AtribuicoesPrivativas-Vol2-Site.pdf> Acesso em: 16. set. 2020.

RIZZINI, Irene. RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil:** percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (REGRAS DE BEIJING), Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex47.htm . Acesso em: 05 out. 2020.

SÃO PAULO. **Reordenamento de abrigos infanto-juvenis da cidade de São Paulo:** construção da política interinstitucional de defesa dos direitos de convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes de São Paulo. Secretaria Municipal de Assistência Social [et al] São Paulo: SAS, 2004.

SCHWARCZ, Lilia Moritz e STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: Uma Biografia.** 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o Autoritarismo Brasileiro.** 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SILVA, Catia Alda. **Participação e políticas públicas:** os conselhos tutelares da criança em São Paulo. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, Fapesp, 2003.

SILVA, Roberto Da. Filhos do Governo: **A formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas.** São Paulo: Editora Ática, 1997.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 526-546, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0526.pdf>. Acesso em: 07 out. 2020.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato.** Rio de Janeiro: Leya, 2017.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves e PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. *In Econ. soc. vol.21 no.spe* Campinas Dec. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000400009. Acesso em: 19 ago. 2020.

VICENZO, Giacomo e VASCONCELOS, Jackson. A rotina caótica dos Conselhos Tutelares em São Paulo - Órgãos que deveriam zelar por crianças e adolescentes enfrentam descaso e apagão de informações na maior cidade do país. **The Intercept Brasil.** 09 de Outubro de 2019. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/10/08/conselhos-tutelares-dados-sao-paulo/>. Acesso em: 17 ago. 2020.

Sites pesquisados:

Antonio Carlos Gomes da Costa, Entrevista Roda Viva – **Memória Roda Viva, Fundação Padre Anchieta.** Disponível em: http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/629/entrevistados/antonio_carlos_g_da_costa_2000.htm. Acesso em: 13 abr. 2020.

Antonio Carlos Gomes da Costa: a política de atendimento, de 02 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://fundacaotelefonica.org.br/promenino/trabalho infantil/colunistas/antonio-carlos-gomes-da-costa-a-politica-de-atendimento/>. Acesso em: 13 abr. 2020.

Atlas da violência 2019. / Organizadores: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>. Acesso em: 23 ago. 2020.

Brasil Desperdício de Vidas – FEBEM São Paulo: Crise de direitos humanos e não questão de segurança pública. Disponível em: <http://www.lite.fe.unicamp.br/cursos/nt/ta3.2.htm>. Acesso em: 15 set. 2020.

Congresso promulga reforma da Previdência nesta terça-feira. Da Redação 08/11/2019, 16h32
Fonte: **Agência Senado.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/08/congresso-promulga-reforma-da-previdencia-nesta-terca-feira>. Acesso em: 05 out. 2020.

Curso de História da Infância e Juventude no Brasil. Realização pelo **Instituto Bixiga de Pesquisa, Formação e Cultura Popular** (agosto 2020). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IKTifAjiUoQ&t=14s>. Acesso em: 25 set. 2020.

Jair Bolsonaro: as promessas do candidato do PSL à Presidência. Veja as promessas feitas por Bolsonaro em eventos de campanha, redes sociais, entrevistas, debates e no programa de governo. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/11/jair-bolsonaro-as-promessas-do-candidato-do-psl-a-presidencia.ghtml>. Acesso em: 20 set. 2020.

Justiça Infante Juvenil – situação atual e critérios de aprimoramento – Relatório de Pesquisa: CNJ e IPEA, 2012. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7767/1/RP_Justi%C3%A7a_2012.pdf. Acesso em 17 ago. 2020.

Morre Antonio Carlos Gomes da Costa. **Portal dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/em-pauta/2011/03/morre-antonio-carlos-gomes-da-costa-um-dos-principais-defensores-dos-direitos-infantojuvenis>. Acesso em: 08 jan. 2020.

PEC 55, que congela gastos sociais, é aprovada em 2º turno no Senado. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/pec-que-congela-gastos-sociais-e-aprovada-em-segundo-turno-no-senado/>. Acesso em: 17 set. 2020.

Presidente Jair Bolsonaro extingue centenas de conselhos federais. **Revista Consultor Jurídico**. 14 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-14/presidente-jair-bolsonaro-extingue-centenas-conselhos-federais>. Acesso em: 21 set. 2020.

Roda dos Expostos. Disponível em: <https://emails.estadao.com.br/blogs/bruna-ribeiro/roda-dos-expostos-livro-a-roda-da-vida-traz-historia-do-abandono-de-criancas-no-brasil-a-partir-da-ficcao/>. Acesso em: 04 out. 2020.

Vídeos

DEMOCRACIA e Vertigem. Direção Petra Costa. Netflix. Brasil, 2019. (2h02)

II ENCONTRO Nacional do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - MNMMR, 1989, disponível em https://youtu.be/_VPL6-hSjBY. Acesso em: 25 set. 2020.

JUÍZO. Direção: Maria Augusta Ramos. Brasil, 2007. (1h30)

ÔNIBUS 174. Direção de José Padilha e Felipe Lacerda. Produção: ZAZEN Produções. Brasil, 2002. (2h13)

PIXOTE, a lei do mais fraco. (1981) Direção: Hector Babenco. Distribuidor Embrafilme. Brasil, 1981. (2h05)

QUEM matou Pixote? Direção: José Joffily. Produção Coevos Filmes. Brasil, 1996. (57')

ÚLTIMA Parada 174. Direção: Bruno Barreto. Produção: Paramount Filmes, Globo Filmes, Mact Productions. Brasil, 2008. (1h48)

São Paulo, outubro de 2020.

Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Crianças e Adolescentes:

ênfase no Sistema de Garantia de Direitos

NCA-SGD | PEPGSS-PUCSP



NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: ÊNFASE NO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

A política para crianças, adolescentes e jovens tem sido palco de contínuos e intensos confrontos de concepções e de práticas, especialmente em torno da doutrina de proteção integral preconizada no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Apesar dos avanços alcançados após a sua promulgação, são recorrentes e cada vez mais acentuados os movimentos com vistas a alterações e retrocessos na legislação e na política social da área em desacordo com os princípios estabelecidos na Constituição Federal e no ECA. Na perspectiva da intransigente defesa dos direitos das crianças, do/as adolescentes, do/as jovens e de suas famílias, o Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Crianças e Adolescentes se ocupa da investigação em torno das questões da área, privilegiando o Sistema de Garantia de Direitos, de modo a subsidiar as reflexões e as intervenções profissionais nos vários âmbitos do poder público e da sociedade civil.

E-mail: nucleoca2018@gmail.com

Rua Monte Alegre, 984 – 4ª andar/PPGSSO. Perdizes, São Paulo - SP, 05014-901.

PESQUISADORAS/ES NCA-SGD**2º semestre 2020****PESQUISADORAS/ES DISCENTES****Doutorandas/os e mestrandas/os:**

Prof. Ms. Adeildo Vila Nova
Prof. Ms. Alan de Loiola Alves
Profa. Ms. Carla Cristina Teodoro
Profa. Ms. Gracielle Feitosa de Loiola
Profa. Ms. Lucimara Bezerra de Lima Gonçalves
Profa. Ms. Maria Cristina de Oliveira
Profa. Ms. Mayara Martins de Sousa

Mestrandas/os

Alice Vettorazzo Kalil Matos
Carla Martins de Oliveira
Hílka Maria de Carvalho
Michele Borges
Rafael Candeloro Campoi
Tatiana Cetertich
Thaís Yumi Matsumoto

PESQUISADORAS/ES ASSOCIADAS/OS E CONVIDADAS/OS

Profa. Dra. Abigail Aparecida de Paiva Franco	Profa. Ms. Marcia Cristina Campos
Profa. Dra. Alberta Emília Dolores de Gois	Profa. Ms. Yone da Cruz Martins de Campos
Profa. Dra. Edna Ferreira	AS Caíque Neves
Profa. Dra. Rita de Cássia Silva Oliveira	AS Bárbara Canela
Profa. Dra. Vanessa Rombola Machado	AS Natacha de Oliveira Souza
Profa. Ms. Dilza Silvestre Galha Matias	BD Márcia Cardoso
Profa. Ms. Luciana Prates Cordeiro	

Coordenação NCA-SGD: Profa. Dra. Eunice Fávero.**Diagramação do Boletim:** Adeildo Vila Nova**GT Comunicação:**

Adeildo Vila Nova
Carla Martins de Oliveira
Eunice Fávero
Rafael Candeloro Campoi
Thaís Yumi Matsumoto