

O Estatuto da Criança e do Adolescente : paradigmas e desafios

Kátia Carvalho Abbud

O Estatuto da Criança e do Adolescente coloca para todos nós, um desafio: sermos capazes de reconsiderar velhos hábitos e práticas, reconstruir nossos cotidianos, reavaliar nossa visão de mundo. ousar mudar.

Por que o Estatuto da Criança e do Adolescente mexeu tanto com valores, práticas, conceitos que já estavam arraigados e causa ainda polêmica e reflexões? Por que se fala tanto em um novo paradigma para as questões referentes à infância e á adolescência? Que paradigmas são estes? Que mudanças se fazem fundamentais neste quadro, onde se fala tanto em direitos de crianças e adolescentes?

Estas e ,com certeza, muitas outras perguntas, dúvidas e incertezas permeiam o cotidiano de pessoas envolvidas com a infância e adolescência. quer elas sejam pais, professores, coordenadores de projetos, crianças e adolescentes, cidadãos

Este documento busca trazer esta reflexão para o nosso grupo de estudos, sem contudo pretender esgotar o tema. É o ponta pé inicial de um jogo que altera as suas regras com vistas no resultado da construção da cidadania de crianças e adolescentes, onde cada um de nós tem a sua parcela de responsabilidade: mais que uma lei, o Estatuto da Criança e do Adolescente é um novo olhar, que exige compromisso, seriedade e vontade política para mudar: esse é o desafio!!!!

Conhecer para agir melhor: essa é a proposta.

I- Introdução

A humanidade nesta reta final de século, encontra-se diante de um elenco de transformações na vida econômica, política e social, decorrentes de três fenômenos: as inovações tecnológicas, com conseqüências no mundo do trabalho, a crescente globalização, com a universalização da competição e a formação de blocos comerciais e, o fim da guerra fria que permitiu a democratização de um conjunto de nações, o enfraquecimento das disputas geo - estratégicas e a retomada dos pactos internacionais em torno dos direitos dos cidadãos.

Este período de transformações, que permite saltos no desenvolvimento econômico e amplia as conquista humanitárias, é pleno de contradições em sua dinâmica. Ao mesmo tempo em que acena com a incorporação de novos contingentes populacionais na participação do mercado de trabalho e de consumo, tende a ampliar o abismo existente daquelas populações excluídas, sem acesso à renda mínima, alienados dos direitos á cidadania.

Para inserir-se como nação competitiva, na nova economia mundial, chamada agenda da modernidade, o Brasil precisa incorporar os excluídos na sociedade e no mercado.

Ao estabelecer na Carta Constitucional a prioridade absoluta para crianças e adolescentes, regulamentando no Estatuto da Criança e do Adolescente os princípios do artigo 227, cria um instrumento adequado para o enfrentamento de três grandes desafios deste final de século: - a integração competitiva no mercado de trabalho, - a erradicação das desigualdades sociais e - a elevação dos níveis de direitos humanos e cria também instâncias de exigibilidade como os Conselhos de Direitos, os Conselhos Tutelares, os Centros de Defesa dos Direitos, as Defensorias Públicas, o Ministério Público e os Juizados da Infância e Juventude, instâncias institucionais que têm como função garantir os direitos previstos em lei.

II- As bases doutrinárias

1- Contextualizando a questão

A percepção dos direitos humanos extrapola o âmbito das normativas internacionais, das prescrições legais e dos dispositivos constitucionais. A adoção da perspectiva dos direitos humanos implica num modo especial de ver, entender e agir diante do mundo: este entendimento tem como centro a pessoa em sua inteireza e irredutibilidade. No interior desta compreensão, a grande contribuição do nosso tempo para a história é, sem dúvida, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em que o homem se colocou num projeto de humanidade que inclui todos os seres humanos, sem distinção.

Neste cenário, a garantia de direitos e deveres de todos é o único caminho para a construção de uma sociedade mais justa. Desta forma, na esteira da Declaração dos Direitos Humanos, vários eventos foram deflagrados: o ano internacional da Mulher, do Idoso, do Deficiente, da Criança, da Família etc e que sinalizam este projeto de humanidade.

Neste contexto, se inserem os Direitos da Criança cujas raízes, iniciam em 1923 com a Declaração de Genebra, posteriormente ampliada em Assembléia da ONU que, em 1959, aprova a Declaração Universal dos Direitos da Criança. Em 1989, após amplo debate na comunidade internacional, o Grupo de Trabalho encarregado pela ONU de elaborar o texto final de uma convenção, apresenta a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada por unanimidade em Assembléia da ONU em 20/11/89 e, ratificada por mais de 20 países, entra em vigor em 02/09/90.

Este novo instrumento da normativa internacional responsabiliza juridicamente os Estados – membros por suas ações no que diz respeito aos Direitos da Criança. A Convenção é um tratado de Direitos Humanos, que ao ser ratificado, exige um compromisso formal de aceitar o que está enunciado em seu conteúdo, assumindo os deveres e obrigações que o novo instrumento impõe.

Os destinatários da cobertura da Convenção são todas as pessoas menores de 18 anos, a menos que, antes dessa idade, sejam consideradas maiores e tem como regra básica que as crianças e adolescentes têm todos os direitos que têm os adultos e que sejam aplicáveis à sua idade, além de direitos especiais em decorrência da sua situação peculiar de pessoa em desenvolvimento. Estas são as bases da Doutrina da Proteção Integral, consubstanciada também em outros instrumentos jurídicos de caráter internacional : as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (Regras de Beijing), as Regras Mínimas das Nações Unidas para Jovens Privados de Liberdade, as Diretrizes das Nações Unidas para a Administração da justiça Juvenil (Diretrizes de Riad), a Convenção 138 da OIT, entre outras.

2- O cenário do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Na década de 80, os movimentos comprometidos com a infância e juventude mobilizam contingentes dos mais diferentes segmentos sociais e políticos, para a inclusão no texto constitucional dos direitos elencados na Convenção Internacional dos Direitos da Criança.

Esses Direitos são finalmente sintetizados no artigo 227 da Constituição Federal de 05/10/1988:

“ É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

A inclusão daqueles direitos na Constituição Federal funcionou como efeito dominó para a derrubada do então vigente Código de Menores. Fundamentado na doutrina da situação irregular cujo

olhar estrábico permitia um profunda cisão da categoria infância: uma infância com necessidades básicas satisfeitas (crianças e adolescentes) e outra, com suas necessidades básicas parcial ou totalmente insatisfeitas (menores). A estes últimos, vistos como “feixe de necessidades”, cabia um tratamento jurídico diferenciado: objetos da intervenção judicial. porque em situação irregular, eram seqüestrados para os muros das instituições(internação) ou colocados em adoção.

As bases da doutrina da situação irregular voltam-se especialmente para crianças e adolescentes em situação de dificuldades, criminalizando a pobreza, causando profunda cisão na categoria infância, centralizando o poder de decisão nas mãos do juiz, judicializando as questões sociais, colocando no indivíduo a culpabilização pelas deficiências das políticas sociais básicas, centralizando a política de atenção á infância e à adolescência na Funabem e nas seus “filhotes” as FEBENS.

Esta doutrina contraditória aos princípios da doutrina da Proteção Integral adotados pela Constituição Federal tinha, portanto, seus dias contados.

A percepção da inutilidade e da ilegalidade das leis que criminalizam a pobreza e que despojam das mais elementares garantias os setores mais vulneráveis de nossa população, aliada às normativas internacionais que pressionam pelo estabelecimento dos direitos humanos, o Estatuto da Criança e do Adolescente –Lei 8069/90 - assume de forma magistral a Doutrina da Proteção Integral , contida no texto da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, regulamentando o artigo 227 da Constituição Federal. Ao entrar em vigor, o ECA altera de forma substancial as relações do mundo adulto com a infância e a adolescência, através da oferta de novos paradigmas, referenciados na Doutrina da Proteção Integral.

1- O que são paradigmas?

As pessoas geralmente demonstram resistência a idéias novas. Mesmo que estas idéias representem uma mudança para melhor, elas são repelidas porque é mais fácil fazer as coisas como sempre fizemos. As idéias novas provocam mudanças e exigem uma reavaliação das coisas. Isto causa desconforto, incerteza. Por que resistimos à mudança?

Se consultarmos um dicionário, veremos que paradigma significa modelo, padrão. Os paradigmas agem como filtros: alguns dados que recebemos e que concordam com a nossa mente, são facilmente reconhecidos e compreendidos; outros dados não combinam com a nossa expectativa, sendo ajustados, distorcidos ou ignorados por não combinarem com os paradigmas das pessoas.

Estes paradigmas estabelecidos e assentados vão referenciar minha visão de mundo e as relações que estabeleço com as pessoas no mundo.

Em que consiste essa proteção integral e que novo paradigma fundamental ela nos traz?

Declarada no artigo primeiro do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – esta proteção assegura a todas as crianças e adolescentes, sem exceção, os direitos relativos à sobrevivência, ao desenvolvimento pessoal e social e á integridade física, psicológica e moral.

Esta doutrina baseia-se em um tripé :

- crianças e adolescentes são sujeitos de direitos
- são pessoas em condição peculiar de desenvolvimento
- são prioridade absoluta

Sendo pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, duas considerações são fundamentais para o entendimento da doutrina: a vulnerabilidade e o seu valor, o significado de crianças e adolescentes para o mundo adulto.

A vulnerabilidade está relacionada a razões como: desconhecimento dos seus direitos, impossibilidade de fazer valer esses direitos e incapacidade de, por si mesmos, de suprir suas necessidades básicas.

Quanto ao valor, temos que considerar dois enfoques:- valor intrínseco referente ao reconhecimento de que a criança e o adolescente são pessoas plenas, seres humanos integrais.

- valor projetivo: reconhecimento de que são a continuidade da família, do seu povo da sua nação.

Em decorrência do reconhecimento desses valores, temos que além de direitos fundamentais, crianças e adolescentes são detentores de direitos especiais .

III- Outros novos paradigmas

Sempre referenciados na doutrina da Proteção Integral, novos modelos no conteúdo, na gestão e no método para as questões referentes á infância e à adolescência, vão sendo colocados.

1- A municipalização do atendimento

Tendo como referência o texto constitucional que define a República Federativa do Brasil como representativa e participativa, o ECA estabelece nos diferente níveis de poder, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, assegurando essa participação através da composição paritária dos mesmos.

Enquanto era tratado como criança, sujeito da ação tutelar do Estado e da União, o município, jogava a solução dos seus problemas para quem o tutelava. A Constituição Federal ao distribuir as responsabilidades para cada esfera, atribui aos municípios direitos e deveres públicos para com seus filhais não adultos. Reconhece o município e propõe a descentralização político- administrativa como premissa de uma nova prática e gestão das questões afetas à infância e á adolescência, consolidada no artigo 88 do ECA.

Com esta premissa, há necessidade de repensar as políticas públicas, privilegiando o espaço da participação popular –outra premissa da municipalização – de forma a garantir a co - responsabilidade da sociedade civil, no processo decisório de elaboração e controle dessas políticas. É na esfera do município que o cidadão nasce, vive e constrói a sua história. É ainda lá que ele se relaciona e participa, que tem nome, rosto e endereço. E, é lá, que se asseguram mais facilmente os canais de participação.

A municipalização do atendimento, uma das inovações significativas do ECA, prevê instrumentos que garantam e consolidem a maioria pública dos municípios: o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar.

Estes instrumentos locais, formados por cidadãos locais, possibilitam o controle das ações que se fazem na área da infância e a da adolescência, a partir da realidade vivida em cada município, sendo portanto, importantes na garantia e defesa dos direitos estabelecidos. Além do que outro instrumento se alia as esses: o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente que aloca recursos necessários para a efetivação dos programas traçados no Plano Municipal, elaborado pelos Conselhos de Direitos.

Ao instituir os Conselhos de Direitos, órgãos paritários, deliberativos, normativos, formuladores de políticas e controladores das ações nas diferentes instâncias de competências, rompe definitivamente com a cultura clientelista e ao estabelecer a participação popular: responsabiliza a sociedade civil, no seu conjunto, que, através de suas organizações, tomam assento nesses Conselhos para a formulação de políticas de atendimento, e ,de forma individual, através da composição Conselho Tutelar, órgão não jurisdicional, autônomo que decide sobre as medidas de proteção aplicáveis quando os direitos de crianças e adolescentes são ameaçados ou violados.

Os conselhos são instância descentralizada do poder, representando um novo modelo de gestão das políticas públicas.

2- As Políticas Públicas

Ao elencar os direitos estabelecidos no artigo 227, a Constituição Federal deixa de falar em políticas setoriais para destacar que a proteção integral só é efetivada quando as políticas se tornarem intercomplementares.

Para o atendimento ao conjunto da população infanto-juvenil, as ações em favor de crianças e adolescentes devem estar distribuídas em 4 grandes áreas:

- As políticas sociais básicas: definidas com direitos de todos e dever do Estado, de cobertura universal.

- As políticas de assistência social: destinadas àqueles que delas necessitem; destinadas portanto, a um segmento da população que se encontra em estado de necessidade.

- As políticas de proteção especial: destinadas a casos ou grupos em situação especialmente difícil, a quem devem ser aplicadas as medidas de proteção em razão de terem seus direitos ameaçados ou violados: por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis ou em razão de sua própria conduta. São políticas especiais de proteção. transversais às demais políticas, sem paralelismo.

- As políticas de proteção jurisdicional: mecanismos previsto no Capítulo VII artigo 208 a 224 do ECA de garantia da promoção e defesa dos direitos coletivos ou difusos e que legitimam ações cíveis de defesa dos direitos impetradas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados, pelos municípios e pelas associações de defesa legalmente constituídas há 1 ano. Para as ações individuais são legitimados o Ministério Público e os pais ou responsáveis.

3 - Mudança jurídica

Ao reconhecer criança e adolescente como sujeitos de direitos, mais uma vez quebra-se o velho paradigma da doutrina da situação irregular, quando não apenas elenca direitos, mas prevê ações de responsabilidades por ofensa aos direitos assegurados: não oferta ou oferta irregular do ensino obrigatório, do acesso aos serviços de saúde, de escolarização e profissionalização, etc

Fixa as competências da Justiça da Infância e Juventude, delimita o poder do Juiz, confere ao Ministério Público amplitude na sua atuação, reconhece também como competente para propor ações de correção de desvios da Lei o cidadão e as organizações legalmente constituídas há mais de um ano e que tenham como fins institucionais a defesa dos interesses e direitos de crianças e adolescentes.

Limita as ações de suspensão ou perda do pátrio poder, tornando ilegítima internações ou adoções que tenham com motivo a carência de recursos materiais da família, reformula questões referentes à adoção, reconhece outras formas de organização familiar(o concubinato), prevê a fiscalização das entidades responsáveis pela execução das políticas de atendimento que sejam governamentais ou não.

Amplia o elenco de medidas aplicáveis ao adolescente autor de ato infracional, estabelece garantias na apuração do ato infracional, prevê período para internação, estipula as condições para que seja aplicada a medida de internação etc

Atribui competências sociais aos Conselhos Tutelares cujas decisões só podem ser revistas por autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse.

Fortalece o Ministério Público e o Poder Judiciário a quem compete processar e julgar os atos da Administração Pública pelo não cumprimento de direitos difusos e coletivos(ex: educação e saúde)

Finalmente estabelece sanções penais e administrativas a todos que violarem os direitos prescritos.

4 - O vínculo como premissa da proteção integral

Crianças e adolescentes, credores de proteção especial, vulneráveis e em condição peculiar de desenvolvimento, têm no vínculo com a família e a escola dois microcosmos onde esta proteção deve ser assegurada. O sentimento de pertencimento embasa as cenas que compõem a história de vida do indivíduo. O grau de vulnerabilidade de crianças e adolescentes está relacionado ao grau de desvinculação que lhes foi imposto no decorrer de suas vidas.

O vínculo com a família e a comunidade está inscrito nos direitos da criança com direito à vida e traduz como convivência.

O artigo 23 do ECA determina que a falta ou carência de recursos materiais não são motivos suficientes para a perda ou suspensão do pátrio e que, não havendo outros motivos, a criança ou adolescente deve ser mantida na família que deverá obrigatoriamente ser incluída em programas de auxílio.

Que programas? Esta é a dimensão política do vínculo quando ,para a sua manutenção necessita da proteção do Estado.

A priorização da família na agenda das políticas sociais implica no estabelecimento de programas de geração de emprego e renda ,rede de serviços de apoio psico- social e cultural e complementação da renda familiar.

A escola : o problema que se coloca neste neste outro espaço de vinculação, relaciona-se à garantia da permanência ou ao regresso e ao sucesso dos alunos. O fracasso da escola especialmente junto às populações mais vulneráveis, está registrado nos índices de repetência e evasão. A educação ultrapassou a condição de ser fonte de realização das pessoas. Torna-se condição para a inclusão. Neste final de século ,como já foi dito, marcado por profundas transformações, a condição básica para permanecer e progredir no mundo do trabalho está relacionada com uma educação básica de qualidade. As políticas de assistência e proteção destinadas á crianças e adolescentes em situação de dificuldade ou risco invertem perversamente os valores quando privilegiam programas de geração de renda ou de trabalho destinados à crianças e adolescentes, mudando o enfoque: joga para estes a responsabilidade de ajudar as famílias, em prejuízo de sua escolarização.

Qualquer coisa que desvie a criança e o adolescente da escola está, na verdade, desviando-os da oportunidade de realizarem-se como pessoas, como profissionais e como cidadãos.

5 – A concepção de rede de atendimento

Quando falamos das políticas de atendimento, nos referimos à necessidade de que estas políticas sejam intercomplementares, evitando paralelismo. Nenhum serviço, programa ou equipamento pode ser pensado com tendo um fim em si mesmo. A Doutrina da Proteção Integral nos remete a um novo paradigma para efetivação das políticas sociais públicas : o trabalho em rede. Historicamente, as políticas sociais são fragmentadas, desarticuladas.

Para mudarmos nosso paradigma nesta prática temos que interligar os serviços, programas, projetos, equipamento em redes e está é tarefa do município através do Conselho de Direitos que baseado em leitura da realidade, subsidiado pelo Conselho Tutelar, para quem a rede funciona com retaguarda, estabelece a criação desta rede de serviços prioritários e/ou implementa, qualifica, estende uma já existente. O trabalho em rede pressupõe o reconhecimento da incompletude institucional e a importância da articulação e da integração como estratégias de efetivação dos princípios da doutrina da proteção integral.

6- O papel dos Conselhos

Já foi dito que os Conselhos consubstanciam as diretrizes da democracia participativa e da descentralização. O Conselho de Direitos tem papel decisivo na articulação das políticas públicas em rede de atendimento revogando as ações que privilegiem a superproposição, a fragmentação e o paralelismo. Quando o ECA preconiza que as políticas públicas se farão através de um conjunto ações articuladas...(art.86) ele atribui ao Conselho de Direitos o dever de promover esta articulação através da formulação de uma proposta consistente de atendimento.

O Conselho Tutelar surge no ECA para retirar do âmbito da justiça os casos de natureza social e dotar a legislação protetiva de instâncias formais de atendimento dos direitos sociais. Que direitos são esses?

Trata-se dos direitos à sobrevivência, ao desenvolvimento e à integridade cuja responsabilidade pela garantia é da família, da sociedade e do Estado e, para o cumprimento desses direitos, o Conselho Tutelar tem o poder de exigibilidade: ele pode requisitar serviços e peticionar ao Ministério Público. Requisitar serviços significa poder exigir das políticas sociais o atendimento dos casos em que haja omissão ou violação dos direitos garantidos. Peticionar ao Ministério Público significa disponibilizar os instrumentos processuais inscritos no ECA para fazer valer as requisições, nos casos de desatenção ou omissão.

O Conselho Tutelar tem o poder de exigir serviços mas não de executá-los. A rede de atendimento existente no município funciona como retaguarda para o Conselho tutelar sem contudo haver aí, relação de subordinação.

Na constituição de uma rede de apoio o Conselho Tutelar torna-se agente competente para subsidiar o diagnóstico pois é através dele que se filtram as demandas sociais e é a partir dele que podem ser construídos ou redirecionados os programas e serviços que efetivamente venham a corresponder as expectativas da comunidade.

IV – Conclusão

O ECA instituiu mudanças substanciais no conteúdo, na gestão e no método das questões relativas à criança e ao adolescente, especialmente a que se referia à infância e à adolescência empobrecida. Sua operacionalização é trabalhosa. Depende de se abrir mão de velhos paradigmas muitas vezes arraigados, que impedem o olhar de alcançar o futuro. A implementação dos princípios contidos ali depende, antes mais nada, de cada um de nós: da maneira como entendemos o mundo e de como nos colocamos neste mundo. Depende da maneira como lidamos com a diversidade, com o diferente, depende antes de tudo e sobretudo com o desenvolvimento de uma nova cultura: a cultura da tolerância que significa o duro aprendizado de conviver com a diversidade.

Sua implementação depende ainda dos passos que dermos, ainda que tímidos e medrosos, em direção do reconhecimento da criança e do adolescente com sujeitos de direitos, pessoas plenas em suas respectivas fases de desenvolvimento, vulneráveis, a quem devemos proteção integral. E a partir daí, nos colocarmos a serviço da defesa e da garantia de seus direitos, incluindo-os definitivamente e irreversivelmente no mundo da cidadania, que lhe é seu por direito.

Texto elaborado por Kátia Carvalho Abbud