

18 anos de ECA: a inclusão de crianças e adolescentes no estado de direitos brasileiro

Benedito Rodrigues dos Santos

Pós-doutor em antropologia, professor e pesquisador da Universidade Católica de Goiás. Ativista dos direitos da criança e do adolescente. Foi membro do Grupo de Redação do ECA. Atual secretário executivo do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e coordenador do Programa Pró-Conselho Brasil da Secretária Especial de Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República. E-mail: benedito.santos@sedh.gov.br

Resumo

Apresenta o balanço de 18 anos da instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil (ECA). Ressalta os avanços no processo de implantação dos conselhos de direitos e tutelares de formulação de políticas para crianças e adolescentes, como os Planos de Erradicação do Trabalho Infantil e de Enfrentamento da Violência Sexual, o Sistema Nacional de Medidas Socioeducativas e o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária. Em relação à cronologia histórica das intervenções na vida de crianças e adolescentes brasileiros pobres, identifica três modelos de proteção jurídico-social: de soberania paterna associada à caridade religiosa de 1500 a meados de 1800; do bem-estar das crianças associado ao filantropismo religioso e leigo entre 1850 e 1970; de direitos da criança associados à ação de emancipação do cidadão no século XX.

Palavras-chave

Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil. Planos de erradicação do trabalho infantil e do enfrentamento da violência sexual. Plano Nacional de Medidas Socioeducativas. Plano Nacional de Convivência Comunitária. Inclusão social de crianças.

18 years of ECA: the inclusion of children and adolescents in the State of Brazilian Rights

Abstract

This paper presents the results of 18 years of establishment of the Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) in Brazil. It underlines the advances in the process of implanting the right and tutorial councils for issuing forth policies for children and adolescents as for instance the Plans for Eradication of Child Labor and Facing Sexual Violence, the National System of Socio-educational Measures and the National Plan of Family and Community Life.

Keywords

Child and adolescent statute in Brazil. Plans for eradication of child labor and facing sexual violence. National plan of socio-educational measures. National plan of community life. Social inclusion of children.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)¹ atinge sua maioridade como vigoroso instrumento legal de enfrentamento da “menoridade” das crianças e adolescentes no Brasil. O meu balanço desses 18 anos poderia, com certeza, abordar os grandes avanços que tivemos no processo de implantação dos conselhos de direitos e tutelares, de formulação de políticas para crianças e adolescentes, como os planos de Erradicação do Trabalho Infantil, Enfrentamento da Violência Sexual, Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária. Contudo, ele privilegiará o universo dos conceitos e das idéias de infância, a análise da revolução cultural emancipatória de crianças e adolescentes no Brasil, iniciada pelo movimento social brasileiro que forjou uma constituinte livre e soberana, ainda durante a ditadura militar, e consolidou a concepção de crianças “sujeitos de direitos”.

Quando me perguntam qual foi a maior conquista do século passado, denominado por historiadores o século da infância, respondo convictamente: foi a consolidação de uma concepção de criança como “sujeito político,” “sujeito de direitos” e como um segmento mobilizável da população brasileira. As crianças ganharam um *status* próprio de cidadãos.

Minhas análises sobre a cronologia histórica das intervenções na vida de crianças e adolescentes brasileiros pobres permitiu-me identificar três grandes modelos de proteção jurídico-social de crianças e adolescentes, que também denomino modos de governar crianças: o primeiro foi o da *soberania paterna associada ao caritativismo religioso* que perdurou durante praticamente todo o período do Brasil Colônia, de 1500 a meados de 1800, quando o sistema legal encontrava-se em processo de formalização. Nesse modelo, as crianças e adolescentes eram

¹ Brasil. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Brasília, 1990.

inteiramente governados pela família, particularmente pelo pai, que exercia soberania absoluta sobre a vida dos filhos, inclusive determinando suas carreiras e casamentos. Só no final desse período, sugeriram leis buscando controlar o disciplinamento imoderado dos pais, bem como o cometimento de delitos por parte dos adolescentes. Nesse período, a ação social com as crianças e adolescentes era fundada basicamente na ação caritativa de entidades religiosas, particularmente da Igreja Católica, com as “crianças desvalidas”.

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

Ainda que o modelo do bem-estar da criança tenha produzido rupturas significativas no controle da “tirania” familiar sobre as crianças, ele deixou legados perversos, com os quais nos digladiamos até o presente momento: a apartação dos chamados “menores” das “crianças e adolescentes”; a reedição da soberania paterna na soberania do Estado, particularmente das autoridades judiciárias e governamentais, na definição e regulação do bem-estar da criança e do adolescente ou o seu “melhor interesse”, sem participação das próprias crianças e adolescentes; a formulação e execução de políticas assistenciais e filantrópicas destinadas à manutenção da subalternidade de crianças e adolescentes, com baixíssimo caráter redistributivo.

Curiosamente, nesse modelo, o bem-estar da criança era uma preocupação da sociedade e um dever do Estado, mas não constituía um “direito” da criança e do adolescente. Nesse modelo jurídico social, a criança “desvalida” do período colonial se transforma

na criança “objeto” e, ao mesmo tempo, “vítima” da ação protetora da sociedade.

A possibilidade de se constituir na história das mentalidades a concepção de criança sujeito de direitos foi sendo gestada durante todo o último século, forjando novo modelo jurídico-social que se concretizou somente nas últimas décadas do século XX: o modo dos *direitos da criança associado à ação emancipatória cidadã*. Pela primeira vez na história das sociedades ocidentais, as crianças e adolescentes conquistam o “direito de ter direitos”.

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

Embora a era dos direitos da criança e do adolescente tenha chegado mais tarde ao Brasil do que a outros países ocidentais com democracias mais antigas, uma sinergia histórica fez com que a legislação brasileira fosse elaborada em completa consistência com a mais moderna e consensada normativa internacional, a Convenção Internacional das Nações Unidas sobre Direitos da Criança e do Adolescente². O processo constituinte brasileiro e a elaboração do ECA ocorreram simultaneamente à mobilização internacional em favor da aprovação da Convenção.

Graças ao emergente movimento brasileiro em favor dos direitos da criança e do adolescente, o Brasil foi um primeiros países signatários e ratificadores da

² Organização das Nações Unidas (ONU). Convenção Internacional dos Direitos da Criança. 20 de novembro de 1989. Resolução nº 44.

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

Segundo *experts* internacionais, o Brasil, o país dos paradoxos, apresenta ao mesmo tempo um dos maiores índices de violações aos direitos da criança e do adolescente e uma das mais espetaculares mobilizações em favor dos direitos da criança e do adolescente da face da terra. Os mais de 5 mil conselhos dos direitos e os mais de 4 mil e quinhentos conselhos tutelares mobilizam todos os dias mais de 70 mil conselheiros no país, aos quais se juntam milhares de defensores públicos, promotores e juízes da infância e juventude, gestores públicos comprometidos, incalculável número de provedores de serviços e ativistas dos direitos da criança; e a grata participação de milhares dos novos sujeitos de direitos: as crianças e adolescentes. Essa força viva compõe hoje uma mobilização social em favor dos direitos da criança e do adolescente sem precedentes na história do país. Obviamente, uma mobilização repleta de tensões e conflitos.

A consolidação do projeto cidadão-criança, cidadão-adolescente significa muito mais do implementar o ECA. Ele já está implementado. Devemos parar com a retórica de que lei no Brasil “não pega” e de que temos de “tirar o Estatuto do papel”. Os problemas em relação ao seu não-cumprimento devem ser tratados como omissão e violação ao cumprimento da lei e, portanto, passíveis de responsabilização. E o ECA produziu instrumentos para tal. A consolidação da concepção criança sujeito de direitos significa inclusive ter a coragem

de “mexer” no ECA. Ele, como a versão jurídica de um projeto de sociedade inclusiva de crianças e adolescentes, depois de 18 anos, precisa ser APERFEIÇOADO.

A cidadania é um processo dinâmico, e de lá para cá a sociedade já conquistou mais direitos com as crianças e os adolescentes. O ECA deve ser e é um instrumento de radicalização da democracia para que ela seja verdadeiramente inclusiva do segmento infanto-juvenil na sua diversidade etária, étnica e de orientação sexual. Neste sentido, o ECA deve se constituir em instrumento da luta emancipatória contra a soberania do adulto em relação à criança, em direção a uma relação mais democrática entre ambos.

Depois do desencantamento com as nossas velhas utopias, o melhor remédio, o caminho alternativo ao ceticismo e ao imobilismo, é operar na produção de novos sentidos. Nós, da área da infância, estamos operando na produção da mais nova utopia contemporânea: a ruptura com uma sociedade adulto-centrada, por intermédio de uma luta intransigente na construção de relação de poder mais igualitária entre adultos e crianças, particularmente dentro de nossas casas e nossas escolas.

Celebrar, com intensidade, os 18 anos do ECA servirá de alimento ritualístico a essa possibilidade de reencantamento emulada dessa nossa nova utopia. A forma de comemorar esse momento histórico em que as crianças e adolescentes começam a tomar a defesa dos seus direitos em suas mãos é necessariamente **com** os mais novos sujeitos de direitos da história da humanidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente. Brasília-DF, novembro de 2004.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil. Brasília-DF, março de 2005.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Brasília-DF, julho de 2006.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária. Brasília-DF, 13 de dezembro de 2006.