

O estatuto da criança e do adolescente e as instituições: consensos e conflitos

Prof.^a Dr.^a Aparecida Fonseca Moraes *
Simone Ramos Carvalho **

Numa sociedade, porém, de gosto autoritário como a nossa, elitista, discriminatória, cujas classes dominantes nada ou quase nada fazem para a superação da miséria das maiorias populares, consideradas quase sempre como naturalmente inferiores, preguiçosas e culpadas por sua penúria, o fundamental é a nossa briga incessante para que o Estatuto seja letra viva e não se torne, como tantos outros textos em nossa História, letra morta ou semimorta.¹

Em junho de 2001, iniciamos, na Faculdade Moraes Júnior, a pesquisa *Estatuto da Criança e do Adolescente: o que as instituições pensam?*² Integrando a proposta de constituição de um grupo de pesquisadores do Curso de Direito, essa pesquisa fez parte de uma linha de investigação mais ampla em torno do tema Direitos Humanos. Numa etapa anterior, organizou-se um curso de Metodologia da Pesquisa, laboratório de formação dirigida aos alunos interessados em participar da atividade. Ao final do curso, cada projeto pode montar a sua equipe de acordo com os interesses temáticos explicitados e, no caso da pesquisa sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, num primeiro momento, também promovemos a participação de um grupo maior de alunos para difundir o tema e construir uma base de conhecimento capaz de nos preparar melhor para a realização das tarefas subsequentes³.

¹ FREIRE, Paulo. Artigo 16. In: CURY, Munir et alii (Coords.). *Estatuto da Criança e do Adolescente: comentários jurídicos e sociais*. São Paulo: Malheiros, 1992

² Estatuto da Criança e do Adolescente, lei nº 8069 de 13/07/1990.

³ Promoveram-se várias reuniões que se denominaram *Encontros de Estudos e de Debates (EEDs)*. Agradeceu-se a participação dos alunos nesta primeira fase da pesquisa, em especial a Carmem Freire, Gabriela Silva e David Vianna.

No que tange ao conteúdo da pesquisa, tivemos como ponto de partida a promulgação, em 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), considerado um marco na agenda social, política e jurídico-legal. Em julho de 2002, o Estatuto completou doze anos de existência (um *début* adolescente!). No decorrer das referências que se seguiram a esse aniversário, observa-se que essa lei ainda é considerada uma das mais avançadas na defesa da cidadania e garantia de direitos. Porém, se por um lado há motivos para comemorações, por outro algumas preocupações se vêm justificando e sugerem reflexões em torno das trajetórias institucionais percorridas.

Ao criar um novo modelo de atendimento público e de atenção aos direitos da infância e juventude, o ECA vislumbrou um conjunto de ações que atinge ao mesmo tempo os sistemas de justiça, as esferas governamentais e várias representações da sociedade civil. É esse diversificado conjunto de políticas intersetoriais que vem procurando reservar, especialmente para as crianças e jovens pobres, outro lugar social nos contextos locais e nacionais.

É importante reconhecer que o pioneiro conceito sociojurídico e político de cidadania infanto-juvenil, encampado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, obteve significativa repercussão nacional. No que se refere à infância brasileira, a Constituição de 1988 inaugurou esse marco histórico ao estabelecer, através de nova base legal, a promoção dos direitos da criança e a disseminação da doutrina da proteção integral. Tudo isso, porém, não foi obra do acaso, tampouco dependeu da vontade de meia dúzia de parlamentares. A cronologia do ECA está profundamente vinculada à emergência dos debates sobre a situação da infância e juventude brasileira na agenda pública, em que se fez notar a presença de diversos segmentos e atores sociais (representantes da sociedade civil e dos poderes legislativo, judiciário e executivo).

A pesquisa se propôs a examinar este novo campo de relações institucionais que vem sendo reestruturado com a criação do ECA, com o objetivo de garantir sua efetividade e aplicação. Para analisar aquilo que chamamos de “avanços” e “resistências” na fase de implementação, consideramos importante *ouvir* atores sociais e instituições envolvidos nesse processo. A pesquisa identificou, através dos cenários institucionais criados depois do ECA, as condições da construção social e jurídica dessa doutrina que propaga direitos e “cidadania” a todas as crianças e adolescentes brasileiros. Mais do que hipóteses, tínhamos

um quadro de problematizações em torno da realidade que materializa a concepção doutrinária do ECA.

Colocadas no âmbito da defesa dos Direitos Humanos no Brasil, as discussões sobre a construção da “cidadania” de crianças adolescentes estão, sem dúvida, estruturadas pelas regulamentações que o Estatuto propõe e, portanto, pelas relações sociais que com isso ele produz e *inventa*. Quais os consensos que se mantêm em torno disso? Quais as resistências e conflitos nas culturas das instituições, os mecanismos de aceitação ou rejeição das novas classificações jurídicas propostas (“proteção integral”, “princípio da coresponsabilidade”, “sujeito de direitos” etc.)? Foram interrogações que motivaram o estudo.

A metodologia da pesquisa *Dez anos de Estatuto da Criança e do Adolescente: o que as instituições pensam?* baseou-se na coleta de dados qualitativos. O levantamento do material foi dividido em duas etapas: na primeira, com o objetivo de criar uma base documental, buscamos informações na *internet* e nas instituições que trabalham com o ECA. Na segunda, após uma seleção prévia, aplicamos a técnica de entrevistas semi-estruturadas a alguns representantes de instituições; elas foram acompanhadas de um roteiro aberto de perguntas, em que os entrevistados tiveram liberdade para influenciar nele, ora alterando a ordem das perguntas, ora criando relações entre os conteúdos não previstas pelas pesquisadoras. Para reduzir o número de entrevistas, selecionamos aqueles *interlocutores privilegiados*, pessoas representativas de determinado pensamento institucional⁴. Essa *representatividade* foi assim definida por nós: tempo e grau de operacionalização do ECA, ou seja, buscamos, preferencialmente, pessoas que se pudessem referir à última década de trajetória do ECA e que se mantivessem quase integralmente ocupadas com a sua aplicação através da vida profissional e/ou da participação política. Também achamos importante entrevistar pessoas que ocupassem *lugares-chave* no campo de implementação das ações relacionadas (dirigentes de órgãos e Conselhos, profissionais que participam de entidades ou grupos representativos, elaboradores de políticas etc.). Dessa forma, entrevistamos representantes do poder judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, dos Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (estadual e municipal), do poder executivo municipal (Secretaria de Desenvolvimento

⁴ De acordo com as técnicas de pesquisa qualitativa, estes seriam aqueles “informantes privilegiados”, cujas experiências permitem o acesso a um leque mais amplo de informações. Ver BARREMAN (1990), COSTA (1986) e FOOTE-WHYTE (1990)

Social e de Saúde) e de organizações da sociedade civil que participam ativamente das políticas de atendimento do ECA ⁵.

A pesquisa foi desenvolvida na cidade do Rio de Janeiro e, obviamente, assume-se aqui a perspectiva metodológica de que o estudo de casos particulares, pode iluminar realidades mais amplas. Além disso, embora as conclusões e análises tenham como principal base de informações o conjunto de entrevistas, os dados documentais e bibliográficos não só tiveram papel importante na generalização de certos fenômenos, como também permitiram alargar e estabelecer conexões de sentido com o pensamento e a experiência de grupos e instituições de outras cidades do Brasil.

A principal conclusão do estudo é que o ECA é aceito como um princípio legal de igualdade de direitos, um princípio cujo valor social e jurídico é definido como “válido”, “fundamental” e “necessário” para a sociedade brasileira. Essa constatação, porém, não se desvincula de uma outra (de certa forma a explica): neste terreno de aceitação, no qual cabem disputas sobre as práticas de implementação mais adequadas aos fundamentos doutrinários do ECA, essa lei vai sendo operacionalizada pelas tensões, ambigüidades e conflitos institucionais. Pode-se dizer que existem *zonas de resistência e de conflito* que emergem e se organizam a partir de choques entre as novas perspectivas e práticas propostas pelo ECA e por algumas estruturas culturais, também formadoras de uma cultura jurídica, que deveriam ter sido superadas.

A grande moldura de consensos criados em torno do ECA se sustenta em conteúdos racionais que dotam a lei de características vistas como *positivas* na hierarquia das classificações políticas, assistenciais e legislativas. O Estatuto é considerado “moderno”, “revolucionário”, “progressista”, “inovador”, um baluarte na defesa da igualdade e universalidade de direitos, porém isso não bastaria para se compreender como o ECA chega a assumir a forte representação social de que é “uma boa lei”, “necessária” ou até mesmo “imprescindível”. Concluiu-se que sua força de representação social tem como fonte um *horizonte moral* ⁶ que se mantém através de valores de solidariedade e altruísmo em relação às crianças e adolescentes. A visão altruísta se pauta nas idéias de proteção, de garantia de direitos, de dignidade, entre outras, que estão orientadas para um segmento da

⁵ Tiveram-se, no entanto, dificuldades de acesso a representantes do Conselho Tutelar e do executivo estadual.

⁶ “Horizonte moral”, de acordo com BOLTANSKI (1993), são valores compartilhados por grupos ou por uma sociedade, dando sentido à existência de seus princípios humanitários.

população cuja primeira classificação é a vulnerabilidade. Dito de outra forma, é convincente a imagem de que *crianças e adolescentes, precisam de cuidado, carinho e proteção*. Por isso, afirma-se que o ECA foi incorporado como princípio humanitário, porque se fortalece e ganha sentido num campo de valores cujo horizonte moral é o das ações altruístas “em defesa de *todas* as crianças e adolescentes do nosso país”.

Como foi apontado, nos entremeios desse grande consenso estruturador, há conflitos e resistências que começam na implantação e no funcionamento da *política de atendimento* às crianças e adolescentes. O desenvolvimento da política de atendimento do ECA requer um conjunto de ações integradas e articuladas entre as instituições. Seus fundamentos sociais jurídicos e políticos baseiam-se principalmente nos princípios da corresponsabilidade e da intersetorialidade (ou interinstitucionalidade) ⁷. É no processo de realização dessa política, na qual se destaca a idéia de *responsabilidade como garantia de exercício de direitos individuais e sociais*⁸, que residem grandes tensões. Na área específica da justiça, o grande mérito da distribuição de responsabilidades nas questões relativas à infância e juventude foi apontado como uma ruptura com a estrutura hierarquizada que servia a práticas centralizadoras e autoritárias ⁹. De certa forma, o princípio da corresponsabilidade nas práticas intersetoriais no Estatuto testa a nossa sociedade em planos políticos mais amplos, pois nele também estão implicadas as questões da democracia e da participação.

A idéia de se praticar a divisão de responsabilidades intersetorialmente, com a conseqüente descentralização de atribuições, guarda um viés de interpretação mais complexo que está além da garantia dos direitos de *todas* as crianças e adolescentes. Essa divisão permite interrogar sobre o amadurecimento democrático no qual a lei se aplica. Assim, não é de estranhar ser essa a questão que acabe por dramatizar e configurar os principais conflitos e tensões em torno do ECA.

Considerando que nossa análise tem, como ponto de partida, conjuntos de classificações operados pelos atores (indivíduos e instituições) no curso das suas ações e interações sociais ¹⁰, afirmamos que as ambigüidades que se fazem notar no campo de

⁷ Ver, especialmente, artigos 86 a 97 desta lei.

⁸ Confira PEREIRA (1999, p. 93)

⁹ Confira PEREIRA (Op. Cit.), SÊDA (1996)

¹⁰ Um limite posto pelas técnicas aplicadas na nossa pesquisa, é a ausência da *observação participante*, o que permitiria referir-se à observação direta das “práticas sociais” nas instituições. No entanto, esta limitação ocorreu em termos pois, como os/entrevistados remeteram-se com insistência às

aplicação do ECA, presentes no par *consenso – conflito*, se situam nas defasagens entre princípios normativos (legalmente legitimados) amplamente acolhidos e respeitados ¹¹ e sua possibilidade de realização nos diferentes contextos (social, jurídico e/ou político).

Fundamentamos essa conclusão analítica nos pressupostos da teoria da ação e, de maneira específica, na perspectiva do interacionismo simbólico, em que normas e valores internalizados por indivíduos ou grupos não significam que suas condutas se tornem radicalmente determinadas por esses valores¹². Essa perspectiva reconhece que existem hiatos entre valores e normas consensualmente aceitos e que, nos contextos das situações cotidianas, serão negociados, manipulados e (re)interpretados pelos indivíduos. A dinâmica social presente nos contextos de operação do Estatuto expõe as duas faces das interações humanas: de um lado, a ampla aceitação de princípios normativos; de outro, a relatividade que esses “princípios” assumem quando negociados pelos indivíduos e instituições na vida cotidiana.

A seguir, detalhar-se-ão essas conclusões mais gerais, dividindo-se o seu conteúdo em três perspectivas analíticas:

a) a cronologia de surgimento do ECA através de uma comparação entre a sua doutrina e a do antigo Código de Menores, procurando-se mostrar como o Estatuto surge e firma seu universo de valores e consensos em oposição aos princípios e categorias sociojurídicas do Código;

b) a constituição do *horizonte moral* que sustenta a aceitação do Estatuto como um princípio normativo legítimo e necessário;

c) a constituição de resistências e conflitos no processo de implementação da lei, ressaltando-se as defasagens entre a aceitação geral de um princípio normativo e sua (re)interpretação nas práticas e interações sociais;

d) em seguida, aprofundar-se-á um dado empírico do contexto jurídico para mostrar que, apesar da ruptura com a doutrina do Código, as *zonas de conflito e de resistência* que são identificadas nas dinâmicas (interativas) das instituições acabam aproximando os campos “menoristas” e “estatutistas”, uma vez que as interpretações valorativas e normativas vão sendo atualizadas nas condutas da vida prática.

“práticas” das instituições nos seus relatos, resolveu-se considerar essa dimensão um dado para a análise, compreendendo que esta é apresentada através do *olhar* do grupo entrevistado (tendo ficado distante a possibilidade de observação direta).

¹¹ Aqui, mais uma vez a questão é que o Estatuto tem como *horizonte moral* uma solidariedade social que é dirigida a crianças e adolescentes.

¹² Ver a perspectiva interacionista de GOFFMAN (1988, 1985, 1961).

Cronologia da Doutrina do Estatuto da Criança e do Adolescente

Durante a metade da década de setenta e início dos anos oitenta, tornavam-se cada vez mais visíveis as denúncias sobre violências e maus tratos sofridos por crianças e adolescentes que viviam nos internatos mantidos pelo Estado e também sobre as precárias situações enfrentadas por um contingente de jovens, crescente, que procurava nas ruas dos grandes centros urbanos alternativas de sobrevivência. A criação do SAM (Serviço de Assistência ao Menor) na década de quarenta e todo o aparato institucional decorrente consolidaram estratégias de controle traçadas pelo Estado e, com a participação da iniciativa privada, tiveram como substrato instituições de proteção e recuperação (orfanatos, institutos e casas de reforma) e instituições de formação para o trabalho (Senai, Senac etc.). Nos anos sessenta, a FUNABEM (Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor) é criada para substituir o SAM numa perspectiva tida como “modernizadora”, mas o modelo de vigilância e internação prevaleceu, principalmente através das fundações estaduais (FEBEMs) vinculadas à fundação nacional ¹³.

Aumentavam, com isso, as críticas dirigidas à Política Nacional de Bem-estar do Menor – PNBEM, implementada pela FUNABEM, mobilizando setores da sociedade civil na busca de soluções. Permanentemente, através de vários documentos e de eventos os mais diversos em que se discutiam políticas públicas, entidades da sociedade civil e profissionais que atuavam com os chamados “menores” apontavam o Código de Menores e a PNBEM como responsáveis pela violência e abandono com que vinham sendo tratados. Houve, então, uma movimentação intensa de grupos oriundos dessas entidades e de profissionais de várias áreas que, em conjunto com representantes da sociedade civil, começaram a preparar o terreno para a substituição do Código de Menores, base jurídica que sustentava esse tipo de política. Em face de uma cadeia de pressões e de reivindicações, em agosto de 1986 foi criada a *Comissão Criança e Constituinte* com a participação de órgãos governamentais e não-governamentais. Essa Comissão tinha o objetivo de promover debates sobre a infância e subsidiar os trabalhos da *Assembléia Nacional Constituinte*. Finalmente, em junho de 1990, a Câmara dos Deputados aprova o já tão propalado “projeto ECA” ¹⁴

¹³ O texto está baseado em Alvim & Valladares (1988).

¹⁴ Para uma cronologia dessas informações através da mídia, consulte Alvim (1992).

O Estatuto da Criança e do Adolescente substituiu o chamado Código de Menores, doutrina de proteção que vigia na época. A comparação entre as concepções do Estatuto e do Código permite identificar rupturas com princípios sociojurídicos que antes norteavam as ações nas políticas de atenção e “assistência ao menor”.

O Código Mello Mattos, criado em 1927, introduziu a categoria “menores” para referir-se aos “delinqüentes e abandonados” com menos de dezoito anos de idade¹⁵. Os princípios que regiam essa lei dotavam o sistema de justiça infanto-juvenil de um caráter repressivo. A legislação passava assim a sustentar, por essa visão, toda uma estratégia de controle institucional que, já na década de vinte, se organizava através das internações dos “menores atendidos” nos estabelecimentos oficiais¹⁶. Em dez de outubro de 1979, esse Código foi alterado, mas se manteve inspirado na doutrina da “situação irregular”, dividindo o universo infanto-juvenil ao colocar parte dele, os pobres, sob o estigma de uma situação já tantas vezes interpretada como *desviante* ou *anormal*.

O Código de Menores tinha um caráter assistencial-repressivo, ou seja, sua política era “proteger” o “menor pobre e abandonado” e reprimir o “delinqüente”¹⁷. O Código também mencionava os direitos de *todas* as crianças e adolescentes e não considerava outras instituições presentes no universo infantil e jovem, como a família e a escola. De fato, a criança e o adolescente que não estivessem em uma situação “irregular” não chegavam a ser por ele amparados. Pode-se dizer que, para o Código de Menores, interessava juridicamente as conseqüências dessa situação: uma criança abandonada iria perambular pelas ruas ou praticar algum delito. Em ambos os casos, eram aplicadas as “medidas tutelares” de recolhimento, para uma assistência tutelada pelo Estado ou para uma medida repressiva, porém o que havia era a privação dos direitos desses jovens e, de certo modo, presumia-se que acabava aí o incômodo social

Na chamada reforma do Código, a idéia de que o jovem pobre que perambulava pelas ruas inevitavelmente descambava para a delinqüência passou a justificar a revisão da idade mínima para o trabalho, tendo, então, caído de quatorze para doze anos. Introduziu-se também a prisão cautelar para os “menores delinqüentes”, o que serviu para fortalecer o

¹⁵ Cf., GREGORI (1996, p. 07), PEREIRA (1999, pp. 11-12)

¹⁶ Cf., Gregori (Op. Cit.), Alvim & Valadares (Op. Cit.)

¹⁷ Para os comentários a seguir, foram consultados: CÓDIGO DE MENORES, ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ANCED). REVISTA DA ANCED (1998), ELIAS (1994), SILVA (2000), SILVEIRA (1997), SIQUEIRA (1979) LIBERATI (1995), ALVIM (Op.Cit.), ARANTES & MOTTA (1990), SEDA (1998), DIDONET (1993), COSTA (1992) e JÚNIOR (2000).

caráter repressivo de todo esse aparato. O sistema FUNABEM tornou-se mais punitivo e menos educativo, conforme constava nos próprios princípios expressos na PNBEM (Política Nacional de Bem-estar do Menor). As crianças e adolescentes definidas pela categoria jurídica “situação irregular”, conforme previa o Código, deveriam permanecer sob a proteção do Estado, que, através das suas agências e internatos, se incumbia da socialização desse público.

Assim sendo, para muitos observadores e especialistas, o Código de Menores expressou uma visão da sociedade sobre os destinos das crianças e adolescentes pobres, pois o poder judiciário predominava e concentrava todas as decisões, desempenhando o juiz o papel de “pai”, “tutor”, “autoridade máxima”. As críticas ao Código também se concentraram nas categorias jurídicas utilizadas para definir os jovens atingidos por essa legislação. “Menores” significavam “meninos e meninas pobres”, em sua maioria de cor preta, julgados perigosos, tendo sido transformados em símbolo da desesperança, em uma *massa jovem*, porém sombria, a ser controlada e recuperada pelo Estado, pois, caso contrário, se constituiriam numa ameaça ao futuro do país. O quadro a seguir mostra como crianças e adolescentes eram, por essa doutrina, classificados.

Código de Menores - Doutrina da <i>situação irregular</i>	
Pobreza	Menor carente
Desvio de conduta	Menor de conduta anti-
Inadaptação familiar e social	
comunitária	Menor infrator
Prática de ato infracional	Menor delinqüente

O Código relacionava problemas de origem estrutural com aspectos individuais da personalidade, ou seja, estavam na inadaptação e nos comportamentos *desviantes* dos “menores” as causas da “situação irregular”. O menor carente de conduta “anti-social”, “infrator e delinqüente” era resultado da pobreza, por um lado, e de seu comportamento inadequado, por outro. No campo da assistência, as principais categorias sociojurídicas indicavam a defesa de uma política tantas vezes classificada como de *caráter assistencial-repressivo*. O objeto de interesse jurídico do Código de Menores era o *Menor em Situação*

Irregular, cabendo ao “pobre e ao abandonado” a proteção sob a tutela do Estado e ao “delinqüente”, a repressão. A pena restritiva da liberdade (ou a liberdade vigiada) poderia acontecer sem que houvesse flagrante ou ordem escrita fundamentada e sem que o “menor” pudesse manifestar-se.

A substituição do Código de Menores pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, radical em termos de conteúdo, institui novo paradigma na legislação brasileira referente à matéria. O ECA adota a doutrina da proteção integral, entendida “como aquela que abrange todas as necessidades de um ser humano para o pleno desenvolvimento de sua personalidade”¹⁸. O grande desafio passará pela constatação de que sua efetiva aplicação irá requerer mudanças na base jurídica, social e política.

Com o Estatuto, as categorias “criança e adolescente” evidenciam sua vocação e caráter universalista. Elas são empregadas para toda a população infanto-juvenil, sem distinções. O ECA rompe com a visão estigmatizadora que recaía sobre aqueles classificados como em “situação irregular”. No caso específico da infração, os procedimentos para aplicação de medidas socioeducativas consideram a capacidade do adolescente de cumpri-las, as circunstâncias e a gravidade do ato. A pena privativa de liberdade, contrapondo-se à política repressiva do antigo Código de Menores, só poderá ser efetuada mediante flagrante ou ordem escrita fundamentada, respeitando-se suas características de “brevidade” e de “excepcionalidade”, uma vez que “crianças e adolescentes” passam a ser vistos como “sujeitos de direitos”, ainda que em conflito com a lei. O quadro a seguir sintetiza suas principais concepções em confronto com a perspectiva “menorista”.

Estatuto da Criança e do Adolescente – Doutrina da <i>Proteção Integral</i>
<ul style="list-style-type: none">• Crianças e adolescentes são <i>sujeitos de direitos</i> .• Direitos de crianças e adolescentes são aqueles <i>direitos fundamentais</i> garantidos à pessoa humana e mais os <i>especiais</i>, decorrentes de sua condição de <i>pessoa em desenvolvimento</i>. Devem ser garantidos e resguardados pelo Estado, família e sociedade.• A proteção e o desenvolvimento <i>integral</i> devem ser garantidos a <i>todas</i> as crianças e adolescentes.• A política do ECA tem <i>caráter educativo</i>.

¹⁸ ELIAS (1994, p.2)

• À criança serão aplicadas *medidas de proteção* e ao adolescente serão aplicadas *medidas socioeducativas*.

• Medidas socioeducativas, tais como advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, semiliberdade, serão aplicadas levando-se em consideração a *capacidade do adolescente de cumpri-las*, as *circunstâncias* e a *gravidade da infração*.

• Pena privativa de liberdade só pode ser aplicada mediante flagrante ou ordem escrita fundamentada, respeitando-se suas características de brevidade e excepcionalidade – crianças e adolescentes são *Sujeitos de Direitos*, ainda que em conflito com a lei.

Com o Estatuto, crianças e adolescentes passaram a ser considerados “sujeitos de direitos”, cabendo ao Estado, à família e à sociedade a reunião de esforços, num princípio de *cooperação mútua*, para garantir os direitos fundamentais da pessoa humana, além daqueles considerados especiais, decorrentes da condição de pessoa em desenvolvimento. Os poderes ilimitados concedidos ao juiz no Código de Menores passaram, com o ECA, a se restringir ao campo processual, superando a figura, ao mesmo tempo, protetora e repressora do antigo *Juiz de Menores*. Com isso, diluiu-se também a perspectiva da centralização e se inaugurou outro marco nas políticas de atendimento, no qual a divisão de responsabilidades e a proposta de um conjunto articulado de ações reforçaram a idéia de que só a cooperação entre os diversos setores da sociedade pode enfrentar as especificidades e problemas da infância e adolescência no país.

O ECA e Seu Horizonte Moral

O ECA é uma lei historicamente datada, porque surgiu com os movimentos sociais que, pouco antes do processo constituinte de 1988, se mobilizaram para garantir o reconhecimento de direitos na Constituição que se anunciava. Dessa forma, pode-se referir a ela como lei *viva*, uma vez que é resultado do clamor da sociedade por uma mudança na perspectiva da proteção, promoção e defesa da cidadania de jovens e crianças.

As motivações sociais, políticas e jurídicas já foram de diversas maneiras explicitadas nas justificativas sobre a importância do ECA para a sociedade e na legislação

brasileira. Como expressão de uma racionalidade cognitiva ¹⁹ que organiza esse campo de valores, surgiram, com o ECA, categorias que representaram nova compreensão sobre a condição da infância e da adolescência no país. Categorias sociojurídicas, tais como “sujeitos de direitos”, “proteção integral”, “prioridade absoluta”, “direito de defesa do adolescente em conflito com a lei”, foram algumas das novas classificações que instituíram outro paradigma social e jurídico. Principalmente, considerou-se que essas classificações possuem o mérito de terem lançado um *olhar* sobre aqueles segmentos pobres e considerados em situação de abandono social e familiar, bem diferente daquele adotado nas legislações passadas.

Parecem claros esses conteúdos racionais e cognitivos que, com o ECA, (re)classificaram a infância e a juventude brasileiras. No entanto, para se entender o surgimento de uma doutrina jurídica, ou princípio normativo amplamente aceito, também é preciso situá-la como apoiada e orientada por uma moral. No que se refere aos seus objetivos de universalidade e de igualdade, na perspectiva dos direitos humanitários, o Estatuto da Criança e do Adolescente é freqüentemente lembrado como *lei exemplar*. No entanto, para que objetivos humanitários se instaurem, é preciso que existam valores humanitários. Referir-se a um princípio doutrinário como consagrado socialmente significa reconhecer que ele cumpre uma exigência moral que não se restringe ao simples jargão do “cumpra-se a lei”, resultante da elaboração do legislador. É um *horizonte moral* que conecta pessoas e instituições num tipo de engajamento social, fazendo com que compartilhem uma visão de mundo que o conteúdo racional pautado num tipo de cognição organiza e legitima ²⁰.

O campo de desenvolvimento de ações humanitárias relacionado com a dinâmica de operacionalização do ECA é um espaço de produção de solidariedades em que se manifesta um tipo de *dom*, ou seja, um tipo de obrigação moral que conecta, o tempo todo, as relações pessoais e institucionais ²¹. Essas relações sociais, assim entendidas, não são

¹⁹ Classificaram-se essas motivações de conduta de acordo com WEBER (1999, pp.13-19). Apenas para facilitar a compreensão e permitir a classificação científica, estabeleceu-se um *corde* entre motivações racionais e emocionais. Aqui, caracterizaram-se como mais “racionais” as condutas que requerem um tipo de conhecimento (cognição) científico (na área política, social ou jurídica), mas isso não significa que motivações por valores, emoções ou tradições também não possam misturar-se e estar presentes.

²⁰ Esta afirmação articula perspectivas teóricas de BOLTANSKI (Op. Cit.) DOUGLAS (1998) e DURKHEIM (1981).

²¹ Interpretação desenvolvida a partir do trabalho de MAUSS (1974), que concebeu a ação humana baseada numa moral em que valores altruístas estariam presentes. Estudando os nativos da costa do Pacífico, Mauss analisou as regras de reciprocidade nos seus rituais de troca. Ele ajudou a compreender, com isso, aquelas ações que não se aplicam às disputas entre indivíduos ou grupos sociais, mas à necessidade que têm as pessoas de participarem de universos repletos de significados altruístas e com valores morais. Assim, construiu teoria válida para muitos grupos em sociedade. Ver, também, comentários de KARADY (1969).

prioritariamente regidas pelos interesses econômicos ou pelos de mercado, como ocorre no campo de outras organizações, mas por uma moral que foi sendo internalizada e compartilhada na trajetória da ação coletiva que compôs, e compõe, a história dessa lei. Assim, tem-se aí não só um *fazer coletivo* organizado racionalmente para dotar de legitimidade a existência pública da lei, mas também uma *fazer coletivo* que expressa uma moral humanitária da sociedade.

Dessa forma, paralelo ao conteúdo racional que organiza e normatiza os princípios do ECA, outro conteúdo, pouco explicitado pelas instituições, também foi fundamental para a sua consolidação. Alude-se aos valores que contribuíram para que essa lei penetrasse nas *mentes e arrastasse os corações*²² das pessoas que, nos diferentes espaços sociais, se envolveram com as políticas de proteção à infância e à adolescência. Isso quer dizer que o Estatuto também surge, se organiza e se consolida num campo de valores.

Na vida cotidiana, esse campo de valores produz motivações emocionais que se manifestam através de *sentimentos*²³. Os *sentimentos* que têm fornecido a base de sustentação social e jurídica do ECA são solidários e altruístas, atravessam todo o campo do atendimento e têm sido, de maneira genérica, representados pela idéia de que “todos precisam fazer algo pelas nossas crianças e jovens”. As idéias que circulam no campo do atendimento não possuem apenas significados estritamente “técnicos”, “políticos”, “jurídicos”, ou mesmo “ideológicos”, mas também de doação, de generosidade e de piedade²⁴. Os ideais de luta pela garantia de direitos da cidadania da criança e do adolescente muitas vezes se conjugam ou se confundem com idealizações emocionais, tais como aquelas que se referem aos objetivos de “minimização do sofrimento” e de “*salvação*” de crianças e jovens para um “futuro digno”²⁵.

O ECA vai sendo, assim, representado por valores altruístas que regem seu *horizonte* moral-humanitário, o que é compartilhado por pessoas e instituições que com ele operam. Nas esferas das organizações governamentais ou não-governamentais, nos poderes executivos ou em toda área da justiça, os operadores do Estatuto sentem-se como

²² Expressão de DURKHEIM (1985, p. 06-11), empregada para expressar a força de convencimento dos valores comuns, numa coletividade de indivíduos.

²³ Sentimentos que têm como base, valores compartilhados por grupos ou coletividades. Ver DOUGLAS (Op. Cit.) e DURKHEIM (1981).

²⁴ Consulte BOLTANSKI (Op.Cit, pp. 21-28, 58-62, 167-168) que se refere a uma “*moderna política da piedade*” na nova institucionalidade humanitária. Para ele, ela configura a versão atual do “bom samaritano” que faz algo pelas pessoas que sofrem e formam, assim, uma categoria coletiva de “sofredores”.

²⁵ Nesta seção, os sentidos das expressões entre aspas sintetizam o conjunto de percepções das entrevistas e alguns registros de documentos. Ver também, MORAES (2001).

“cavaleiros numa cruzada em defesa da criança e do adolescente”. O que varia, no entanto, é o grau de manipulação dessas *imagens sentimentais* entre os diferentes grupos e instituições.

A partir dessas considerações, as pesquisadoras afirmam que, entre as instituições que operam com o ECA, é significativo o consenso de que essa lei é fundamental, necessária ou imprescindível. A visão doutrinária da “situação regular”, que antecedeu o Estatuto e que, durante algum tempo, criou tensões e disputas em torno de argumentações críticas relacionadas com o novo modelo proposto, hoje é classificada como paradigma jurídico superado. Também foi reconhecido que, neste momento, o ECA estende seu leque de adesões e começa a ser respeitado como tal²⁶. Mesmo realizando seus “balanços críticos”, as instituições demonstram-se preocupadas em defender essa lei como um princípio geral de construção da cidadania de todo o segmento infanto-juvenil, através de preceitos considerados “necessários” para um cenário excludente como o brasileiro. Em quase todas as situações de entrevista, prevaleceu a idéia de que o ECA não necessita de alterações por ser uma lei “pronta e acabada”²⁷.

As dinâmicas de conteúdos racionais e emocionais, implicadas no processo de criação do Estatuto, contribuíram para que ele pudesse ser caracterizado como um “instrumento” de mudança, capaz de transformar e reordenar estruturas sociais, jurídicas e políticas, como também as culturais. Entretanto, esta análise também irá mostrar que todas essas dinâmicas não ocorrem sem resistências e visões conflituosas que postergam os contextos de mudança.

O ECA e Suas Dimensões de Conflito

A pesquisa mostrou que, se por um lado o ECA pode ser considerado uma “lei que pegou” e que sustenta uma viabilidade social, jurídica e política através da formação de *consensos morais*, por outro vem esbarrando em dificuldades que chama a atenção quanto ao seu processo de implementação, ou seja, o fato de um espaço social ser dotado de

²⁶ Essa mudança foi principalmente relacionada com o assassinato de crianças e jovens na Candelária, no Rio de Janeiro, tragédia divulgada internacionalmente. É presente a idéia de que esse fato marcou um processo de expiação social que sensibilizou a sociedade para os problemas mais candentes que afetam a população infanto-juvenil que vive na pobreza. Mas, nas considerações apresentadas, também ficou claro que se identifica uma tendência repressiva da sociedade, quando se trata das questões relacionadas com o ato infracional. O desejo de repressão e punição se mostra maior, à medida que a percepção sobre a violência indica que ela aumentou. Neste caso, a sociedade tende a classificar o Estatuto como uma “lei frouxa”, ainda que os operadores jurídicos a apontem como uma lei que dá margem às punições e que “possui os princípios existentes no direito penal do maior”.

²⁷ Mesmo a proposta de alteração que surgiu referia-se à necessidade de se preservar o “conteúdo” da lei para fazer ajustes apenas quanto à “forma”, ou seja, em paralelo, havia uma defesa moral do “princípio estatutista”.

princípios consensuais e de um chamado à solidariedade não pressupõe total ausência de conflitos de interesses nas relações sociais²⁸. Para se entender isso, é preciso entrar num plano de análise em torno das percepções sobre a *aplicação* da lei na sociedade, ou de *apropriação* da lei pela sociedade. É nesse plano que se evidenciam os embates e lutas nas culturas jurídica e política que lhes correspondem.

Como já foi colocado, o novo modelo sociojurídico proposto pelo ECA representou as oportunidades de mudança e de exercício do controle social. No entanto, essa representação opera mais no campo valorativo e simbólico. Somente através dos percursos institucionais, feitos na prática social de implantação da lei, podemos conhecer seus pontos de resistência às mudanças. As organizações que cumprem funções políticas, administrativas, jurídicas e assistenciais irão configurar e dar sentido ao que podemos chamar de aplicação ou implementação da lei. No que se refere à questão da infância e juventude no nosso país, é uma ampla rede de instituições, cumprindo cada qual um papel e defendendo interesses específicos da criança e do adolescente, que irá responder por aquilo que formalmente, na linguagem jurídica, se denomina *Estatuto da Criança e do Adolescente*.

No percurso de aplicação do ECA, esteve em curso um processo de *ressignificação* do campo jurídico, político e assistencial, relacionado com a infância e juventude no Brasil. Essas mobilizações não só construíram novos cenários, mas também colocaram em confronto visões e poderes diversos, no âmbito tanto das ações quanto dos debates sobre defesa de direitos. Deve-se admitir que essa importante conquista garantida na legislação há mais de uma década, com intenso processo de participação e de reivindicação da sociedade civil organizada, foi apenas um primeiro passo na trajetória de mudanças que pudessem contribuir para a construção da “cidadania da criança e do adolescente”. Portanto, identificar a dinâmica específica que, através de uma experiência como a do Rio de Janeiro, expõe os desafios presentes na trajetória e na prática de implementação do Estatuto foi uma contribuição desta pesquisa.

Isso posto, não há dúvida de que os grandes desafios no processo de implementação do Estatuto se encontram na realização do princípio de participação e de

²⁸ *Horizontes morais* pautados em valores altruístas e humanitários não significam ausência da dimensão do conflito. Caillé (1994) retomou a questão do *dom* (valores altruístas compartilhados) nos contextos da modernidade. Assim, defendeu a idéia de que o *dom* inclui *faces contraditórias* e que a modernidade teria construído versões para o *dom* que, de um jeito ou de outro, introduziriam a questão do interesse.

co-responsabilidade das instituições e sociedade, contemplado na atual proposta de atendimento. Segundo CUNHA (1998), a política de atendimento do ECA é:

*(...) a exigência de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais. Significa não apenas a importância e, até mesmo, imperatividade de cooperação entre órgãos do governo e entidades da sociedade civil, mas, sobretudo, a imprescindibilidade da ação solidária, da rede de serviços. (...) na perspectiva do ECA as entidades (governamentais e não-governamentais) só podem atuar articuladamente. Essa articulação deve conformar-se com um sistema de cooperação e parceria, em que as entidades se retroalimentam, potencializando o serviço oferecido. Do ponto de vista de uma política de atendimento, ninguém sobrevive isolado.(...) Na política de atendimento, cada um não só faz a sua parte como estimula e cobra que o outro faça a dele, pois existe uma saudável interdependência. O fazer de um somente será ético, na medida em que se encontra com o fazer de outro. No palco da nova política de atendimento, ninguém aparece sozinho. Ou a fogueira das vaidades se dissipa ou todos morrerão queimados*²⁹.

As zonas de conflito se concentram na viabilidade prática de implantação dessa política. Faltam ações efetivas capazes de garantir a sinergia necessária. Mas, sem dúvida, essas ausências também são explicadas por fatores mais amplos de resistência cultural. Mutuamente, as instituições apontam fragilidades e percebem as limitações que circulam nesse campo e, dependendo do lugar e do ponto de vista de quem vê e analisa o processo de implementação do ECA, há uma percepção generalizada de que “cada um deveria fazer a sua parte”. O problema é que essa visão implica outra: “cada parte” ainda não cumpre, de maneira devida, o seu papel. Emerge, então, entre as instituições, acusações sobre “omissões”, “práticas autoritárias”, “despreparo”, “falta de qualificação”, “manobra política”, “falta de sensibilidade”, “falta de vontade política”, “deturpações interpretativas” etc. Nesse quadro, porém, as acusações variam de grau de intensidade e também de modalidade, pois algumas instituições são mais acusadas do que outras, e alguns conteúdos acusatórios são específicos para cada instituição.

Resumidamente, os dados da pesquisa mostram as seguintes dimensões de conflito e tensões instaladas:

²⁹ Op. Cit., pp. 49-51.

a) O poder executivo, através das suas representações governamentais, foi o mais acusado de não assumir e priorizar as políticas do ECA, no âmbito tanto dos investimentos quanto da participação efetiva de construção de uma rede de sustentação dos serviços ³⁰.

b) A s ações de fiscalização e de proposição de políticas dos Conselhos de Direitos foram definidas, principalmente em nível estadual e municipal, como limitadas e restritas, o que também foi considerado um reflexo de problemas específicos relacionados com as políticas de participação e de representação nos Conselhos, na esfera tanto governamental quanto não-governamental.

c) O s Conselhos Tutelares foram classificados como um tipo de experiência ainda nova para uma avaliação, mas havia a percepção geral de que a aplicação das medidas protetoras esbarra em dificuldades, dentre elas a fragilização da rede de serviços e as limitações de infra-estrutura dos próprios Conselhos.

d) A participação das entidades da sociedade civil, responsabilizadas paritariamente pela elaboração de políticas nos espaços de representação nos Conselhos, foi apontada como pulverizada por interesses particulares e, por vezes, adversos.

e) O s órgãos da justiça, mesmo vistos como um campo institucional em que a perspectiva do Estatuto avançou, foram criticados por suas orientações burocráticas, tecnicistas, formalistas e por suas visões hierárquicas e centralizadoras, práticas que se chocam com as concepções democráticas do ECA ³¹.

f) A capacitação técnica para se operar com o Estatuto foi apontada como necessidade para todas as áreas, instituições e órgãos responsáveis pela política de atendimento.

g) P or fim, todas as instituições também apontaram, de uma forma ou de outra, a necessidade

³⁰ Especialmente, no que se refere à construção de uma rede de atendimento para aplicação das medidas socio-educativas, que cabe ao poder estadual, e a efetividade da municipalização dos serviços.

³¹ Ver-se-á, adiante, que a fragilidade da rede institucional de serviços, que deveria dar cobertura à aplicação das medidas socioeducativas, acaba justificando a ação isolada e centralizadora de juizes.

de ações articuladas entre os diversos órgãos que atuam nas políticas de atendimento, o que só torna ainda mais frágeis a intersetorialidade e a interdisciplinaridade necessárias.

Esse circuito de acusações, restrições, limitações e dificuldades institucionais assume uma força sistêmica que produz reações conservadoras que, ao invés de impulsionar as mudanças no campo do atendimento, contribui mais para a manutenção e reprodução do centralismo, da hierarquia, das condutas isoladas, da fragmentação e pulverização das ações, ou seja, ficam prejudicados os requisitos indispensáveis à implantação da nova política de atendimento, tais como os imperativos da ação solidária, cooperativa, da parceria articulada e o princípio de divisão de responsabilidades para a construção de uma rede de serviços que necessita de estar cuidadosamente tecida para que o ECA se realize.

Instituem-se, assim, na prática social de implantação do ECA, arenas de disputas, de lutas e de debates em torno de suas concepções. Nas interações e ações cotidianas que caracterizam a aplicação da lei, os atores das instituições

passam a *negociar* e a interpretar seus princípios normativos³², sob a justificativa de que a meta é torná-la exequível. Porém, essas (re)interpretações e negociações normativas, travadas nas *arenas* do ECA, podem reforçar visões sociais e jurídicas que, supostamente, teriam sido ultrapassadas.

Na próxima sessão, passaremos um *círculo de giz* num tipo de interação presente no campo da prática jurídica para mostrar os limites postos no quadro de mudanças e nas interpretações que acabam retraduzindo a aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente através de conteúdos que lhe são opostos ou antagônicos e, de certa forma, resquícios de velhas práticas e concepções que sustentaram, inclusive, a doutrina do Código de Menores.

“Menoristas” e “Estatutistas”:

oposições e continuidades refletidas nas práticas jurídicas

No que se refere aos órgãos da justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública), os dados da pesquisa mostram que, se por um lado há uma efetiva preocupação profissional com o princípio *estatutista*, por outro são, principalmente, fatores

³² Negociação” é, aqui, entendida na perspectiva do interacionismo simbólico, conforme já explicitado

de resistência cultural aqueles que expõem as dificuldades implicadas na incorporação da visão *estatutista* na prática cotidiana. É o que afirma o famoso jargão: o desafio, na prática, é sempre maior.

Observamos que, durante a discussão sobre a criação do ECA, os debates no universo jurídico se concentraram nas oposições entre os defensores da doutrina do Código de Menores (os “menoristas”) e os defensores da doutrina do Estatuto (os “estatutistas”). Um dos juízes entrevistados definiu assim este momento: “(...) o ECA nasceu de um campo de lutas entre menoristas e estatutistas (...)”.

Considerando as dificuldades encontradas na aplicação do Estatuto, identificamos que, no universo jurídico, apesar das claras oposições iniciais entre as duas doutrinas, se têm sustentado práticas que, de alguma forma, aproximam os campos *estatutistas* e *menoristas*. O que ocorre é que elementos de dimensões culturais mais complexas constituem áreas de atrito em face das perspectivas inovadoras do Estatuto. Não é só isso, pois, necessariamente, sendo o Estatuto filho dileto do processo Constituinte, esses elementos conservadores se chocam também com a perspectiva democrática e participativa, contemplada na lei maior, que é a Constituição da República, ou seja, essas resistências fazem sua moradia em processos mais amplos da cultura jurídica.³³

No que diz respeito à Lei 8069, um conjunto de atores dos mais diversos órgãos da justiça (juízes, Defensoria Pública e Ministério Público) participa da política de atendimento. Os representantes dos órgãos de justiça que foram entrevistados reafirmaram a significativa adesão encontrada no cenário jurídico daqueles que operam com o Estatuto. As percepções e definições dos entrevistados sobre a importância jurídica da lei denotam compromisso com a sua efetividade e disposição para realizar os seus fundamentos³⁴. Em parte, essa afirmação poderia levar a crer que ambigüidades presentes nas relações sociais não teriam muita importância na intensa dinâmica sociojurídica que requer a realização do Estatuto. Não é isso, no entanto, o que ocorre. As ambigüidades não apenas são muito presentes como também desequilibram o tempo todo esse campo de relações.

³³ JUNQUEIRA 91997, pp. 161 e 164) conclui que a participação de segmentos oriundos da classe média entre os magistrados ainda não produziu mudanças no modo de pensar. O poder judiciário, afirma, ainda apresenta postura conservadora, e magistrados do Rio de Janeiro reproduzem cultura jurídica democrático-liberal, rejeitando, quase unanimemente, o controle externo de judiciário.

³⁴ Algumas dessas definições apareceram através das idéias de que: “(...) ECA é lei de cidadania e não de protecionismo (...)”; “(...) O grande avanço do ECA foi o reconhecimento da interdisciplinaridade da questão (...) foi paradigmático em relação a isso (...)”; “(...) é lei totalmente aplicável, não necessita de alterações, precisa é ser corretamente aplicada (...)” etc.

As fragilidades apontadas na área da justiça são muitas. Os problemas são enfatizados pelos próprios operadores do ECA no universo jurídico. Antes de tudo, considera-se que existem várias e desencontradas versões na interpretação das medidas socioeducativas e há com isso muito debate em torno do princípio “do melhor interesse da criança”³⁵. O predomínio da formação “tecnicista”, de conteúdo “técnico-jurídico”, atravessa a crítica que é feita à atuação tanto dos defensores públicos quanto dos promotores e juízes. A quase ausência de capacitações e de espaços para reflexão e debates sobre os fundamentos doutrinários do Estatuto é apontada como problematizadora para aqueles que operam no universo jurídico. As conseqüências são várias, mas as principais resistências ao exercício de aplicação do ECA foram lembradas como:

a) a ausência, ou quase ausência, de diálogo entre os órgãos da justiça (fator que atrapalha o cumprimento da meta socioeducativa);

b) a dificuldade para introjetar a idéia de que o infrator é “criança ou adolescente” (visão da sociedade que ainda reflete no campo jurídico);

c) a atuação de muitos magistrados ainda pautada na lógica do “poder do juiz”, lógica que se manifesta nos próprios juízes da infância e juventude e no poder judiciário de maneira geral (juízes da infância e juventude sentem-se “inferiorizados” dentro da corporação que, ao ter dificuldades de lidar com a idéia de distribuição de responsabilidades, classifica seu trabalho de “coisa menor” e “pequeno poder”).

Com o objetivo de identificar esse quadro de resistências num tipo de prática social, analisaremos um conflito que se mostrou latente e se refere aos rituais cumpridos pelos juizes. De maneira geral, os operadores do ECA ressentem-se de alguns “exageros” nas funções desempenhadas pelos juízes, reconhecendo que, por vezes, alguns deles ainda “extrapolam sua função processual”. Os juízes, por seu turno, defendem-se, apontando as deficiências dos órgãos implicados na política de atendimento. A lógica de construção desses debates críticos rende boas reflexões sociojurídicas. Operadores do ECA mostram-se preocupados com juízes que insistem em práticas que já deveriam ter sido ultrapassadas,

³⁵ Os debates em torno desta questão estão bem comentados em PEREIRA (1999 e 2000) e MARQUES (1999).

reinventando-as, de certa forma, em novo contexto. Essas críticas são dirigidas ao excessivo número de “portarias” e “internações”, agora justificadas como “internação por amor ao(à) menino(a)”. As duas práticas são consideradas abusivas diante dos limites colocados pelo Estatuto e vistas como um desvirtuamento da nova função social do Juiz da Infância e Juventude ³⁶.

Há algum tempo que questões como essas vêm sendo debatidas por atores do mundo jurídico. SILVA ³⁷ ressaltou que “(...) O mundo do juiz é o processo. Atuação extraprocessual é desaconselhável. O magistrado exerce ofício de julgar, principalmente, jovens em conflito com a sociedade. (...) o juiz não é atendente de crianças (...)” MARQUES ³⁸ debateu o princípio do “melhor interesse da criança”, considerando que se tem emprestado muito subjetivismo a ele, que acaba legitimando portarias judiciais genericamente normativas, porque se presumia que o juiz, “árbitro”, “bom pai”, saberia o que era melhor para a criança. Reforça ainda que as portarias judiciais estão sendo indevidamente utilizadas e quebram com o

“princípio da co-responsabilidade” da sociedade, da família e do Estado ³⁹. SÊDA ⁴⁰ referiu-se aos desafios que o ECA colocou para o poder judiciário, lembrando que este deveria reorganizar-se através de “três providências alterativas”:

(...)

1. *Substituir formas de poder discricionário do juiz pelas formas de poder vinculado previstas na nova lei.*
2. *Deixar o juiz de legislar através de portarias.*
3. *Deixar o judiciário de executar programas.”*

Quando procuramos compreender a dinâmica de produção desse problema, percebemos que ela é mais complexa e que o circuito que a retroalimenta não se reduz às fragilidades identificadas no poder judiciário, ainda que nele se situe a dimensão mais conflitiva dessa lógica. Antes de tudo, os juízes percebem que recai sobre si uma carga de responsabilidade social muito alta, uma vez que se vêem sem a cobertura das políticas

³⁶ Em hipótese alguma, considera-se esta uma questão localizada entre juizes do Estado Rio de Janeiro. Ela está também referida em documentos e em bibliografia referentes a outros estados, como se verá adiante.

³⁷ SILVA (1992, p. 171)

³⁸ MARQUES (1999, p. 415) MARQUES (1999, p. 415)

³⁹ Leoberto Narciso Brancher, em Proposta para discussão na reunião de planejamento da gestão 95/97, p. 2., também lembra que: “O cenário institucional redesenhado com o advento do ECA no Direito implica visualizar-se o Judiciário não mais como o centro do sistema jurídico de proteção à infância senão que, no exercício de suas

⁴⁰ SÊDA (1996, p. 126)

públicas necessárias à execução das medidas propostas pelo ECA, no âmbito tanto municipal quanto estadual. Em segundo lugar, no caso específico das internações, todos os operadores do ECA reconheceram as limitações da rede de serviços dos órgãos governamentais estaduais, encarregados do atendimento quando são aplicadas medidas socioeducativas. Houve quem se referisse às unidades socioeducativas como “desastrosas”. A defesa dos juízes começa pelos problemas que encontram na rede de atendimento, quando precisam encaminhar os jovens para cumprirem essas medidas. Entretanto, a pesquisa pode fornecer um dado que nos permite notar como se produzem paradoxos nas críticas que reconhecem a “falência” do sistema de recuperação e a decisão de internar para “proteger o menino” (“internação por amor”). O trecho abaixo, retirado de uma entrevista com um juiz, é ilustrativo. Nele se pode identificar como se desencadeia, nessa lógica, um *sistema acusatório* que envolve órgãos de justiça, dos poderes executivos e de entidades não-governamentais que colocam em debate e em disputas as seguintes questões: Quem sabe o que é “melhor para a criança e o jovem”? Quem está agindo de acordo com “o melhor interesse da criança”?

O sistema de internação recupera. O que não recupera é você não ter vagas para colocar todos aqueles que estão internados, em semiliberdade, colocar todos aqueles que estão em semiliberdade, em liberdade assistida, e todos aqueles que estão em liberdade assistida, em medidas alternativas. (...) o Defensor precisa é ser conscientizado do que defender. Nem sempre defender formalmente o processo é defender o menino. Temos que defender o que for melhor para o menino e o que o processo puder fazer por ele. Se o menino está jurado de morte, o Defensor tem que ver que liberá-lo é assinar sua sentença de morte. (...) o Ministério Público tem também um grande defeito, só que em pólo oposto. Na qualidade de fiscal da lei, ele acha que a defesa do menino tem que ficar nas mãos da Defensoria e não nas suas. O que acontece? O Defensor defende o processo, mas não defende a vida do menino, a não-reincidência, ou seja, se o menino diz que vai voltar para o tráfico, a maior defesa não seria livrá-lo de uma medida socioeducativa e sim tirá-lo do tráfico. (...) O Ministério Público pode saber que o menino vai voltar para o tráfico, mas essa inserção tem que ser dada pela defesa. Se a defesa não aplica, o Ministério Público também não. Então o Juiz é que tem que descobrir isso. Como isso acontece? O primeiro contato do menino é com um técnico, um assistente

*social, um psicólogo, que trabalha com o Juiz. Se o Juiz tiver uma boa relação com esse técnico, ele descobrirá essas coisas: se o menino vai voltar para o tráfico, se ele vai morrer, sem depender de que o Promotor ou o Defensor falem. Mas se **não existir essa relação, o Juiz ficará nas mãos do Promotor e do Defensor. O garoto não vai falar isso na audiência. (...) E então, o Juiz passa a ser considerado sem a visão socio-educativa, porque ele sabe de algum desses riscos e não pode dizer isso. Ele segura o menino por mais tempo, coloca o menino em outro lugar, e aí dizem: esse Juiz não sabe. (...) Outro exemplo da visão equivocada que se tem da atuação do Juiz é a visão que têm os técnicos da CRIAM. Existia uma cultura que não está na lei, de todos os meninos irem para casa às sextas-feiras, passar o final de semana com a família. Era a tal visão sociopedagógica do sistema. Com isso, os funcionários, não tendo nenhum menino na instituição, não trabalhavam nos fins de semana. Mas os meninos eram liberados sem qualquer critério, todos saíam, tendo ou não família, sendo uma boa família ou não. O que acontecia? Cerca de 80% desses meninos eram presos no fim de semana praticando novos atos. Foi baixada, então, uma portaria condicionando a saída dos meninos a uma apreciação, pelo juiz, da informação prestada pelo técnico dizendo onde eles iriam passar o fim de semana, se havia família, se ela iria acolhê-los. Foi uma atitude antipática, afinal esses funcionários passaram oito anos sem trabalhar sábado e domingo, ou pelo menos nas sextas-feiras. Eles teriam que ficar lá com aqueles que não fossem liberados por não ter para onde ir. Mas não se diz isso. O que se diz é que o Juiz não tem a visão socioeducativa, que se trata de uma semi-liberdade disfarçada de internação. Não se trata disso, eles podem sair, mas sair para onde, para qual família?”***

Interessante também notar que nesse quadro de múltiplas fragilidades institucionais, conforme apontado, não prevalece a disposição para a aplicação de medidas de fiscalização das entidades, previstas no Estatuto ⁴¹. Ao invés disso, ainda parecem predominar soluções sobre a vida de crianças e adolescentes cujo caráter é subjetivo, conjuntural e paliativo. Esses procedimentos estariam em dissonância com o novo papel do poder judiciário, como lembra a autora ⁴²:

⁴¹ Artigos 95 a 97 do ECA.

⁴² BRANCHER (1999, pp. 141 e 143)

A subjetividade do Código de Menores concedia poderes ilimitados ao juiz, de forma a facilitar injustiças. Desta forma, fez-se necessário impor limites objetivos na atuação do Estado-juiz. Essa limitação ocorreu através da vinculação do juiz da Infância e da Juventude aos princípios processuais constitucionais (devido processo legal, contraditório etc.) (...) o papel do juiz da infância e da juventude teve sua atuação restrita ao campo processual (...) desaparecendo a figura protetora e repressora do pai de família e, em seu lugar, simplesmente, o juiz de Direito, funcionando como órgão jurisdicional do Estado.”

Ao procurarem resolver as fragilidades encontradas na prática da co-responsabilidade e da parceria com uma postura subjetivista de quem sabe e decide o que “é melhor para a criança”, alguns juízes correm o risco de reproduzir versões na aplicação do Estatuto, contudo parcela significativa do próprio poder judiciário lutou para vê-las superadas através da ruptura com o Código de Menores. Buscar soluções solitárias para uma questão pode implicar o incômodo de se ver, na prática de realização da lei, uma (re)invenção da tão contestada figura do *menorista* Estado-juiz. A cristalização da reprodução dessas facetas no novo contexto jurídico *estatutista* certamente seria muito mais desafiadora do que os debates travados nos acontecimentos que antecederam a aprovação do ECA. Naquele momento da sua história, estavam claras as resistências dos grupos conservadores que, explicitamente, proclamavam a defesa do Código de Menores e lutavam para barrar uma nova legislação para a infância e juventude pautada na proposta do Estatuto. Alguns foram derrotados, outros convertidos. Com a vitória e grande aceitação do Estatuto, a lei, de fato, chegava com força e capacidade para mudar práticas sociais e jurídicas. É por isso que, neste caso, espera-se estar apenas diante de uma hipótese científica

Conclusão

No campo de implementação do ECA, coloca-se um daqueles desafios já apregoados no processo de democratização, marcado pela Constituinte de 1988. A aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente, como significativa expressão sociojurídica e política de processo mais amplo, expõe não só as potencialidades mas também as fragilidades dessa realidade, especialmente em torno do valor democrático do par *responsabilidade-participação*.

Sabe-se que uma cultura jurídica democrática e participativa ainda é um projeto longe de ser consolidado no Brasil, e o caso do ECA é ilustrativo neste sentido. Apesar da ampla aceitação dos “modernos”, “inovadores” e “revolucionários” princípios doutrinários apregoados pelo Estatuto e apesar dos esforços das instituições que procuram dotar de coerência a relação entre as práticas e os princípios do Estatuto, reafirmam-se outras tendências. O requisito de participação e de divisão de responsabilidades como caminho de aplicação do ECA na realidade vem entrando em contradição com as soluções conjunturais e individualizadas que têm sido empregadas.

Ao ampliar a participação de diversos segmentos sociais na implementação das políticas para a infância e adolescência e ao restringir o poder do judiciário nas questões que não configurem conflitos, o ECA prestou uma grande contribuição à democracia e ao trabalho de constituição de uma cultura jurídica mais próxima da sociedade e mais participativa nas relevantes questões sociais; e fez isso sem ferir a autonomia e a independência do poder judiciário. Agora se espera que as instituições ajustem o funcionamento da sua rede para garantir que o ECA, lei já definida como “insurgente”, se materialize como força jurídica e social capaz de romper definitivamente com o que havia antes.

OLIVEIRA ⁴³ lembra que (...) *As resistências ao ECA passam pela invenção de novos lugares sociais. Esses lugares não se impõem prontamente como a lei (...) a tentativa de desconstrução das hierarquias tem tido adesão, mas ainda é mais projeto que realidade. No horizonte moral que evoca a necessidade e importância da lei, encontram-se adesões de todos aqueles setores que com ela operam. Ao mesmo tempo, através dos relatos sobre as dificuldades encontradas nas práticas de operacionalização do Estatuto, nota-se que o*

⁴³ OLIVEIRA (1999, p.87)

(re)ordenamento institucional e jurídico-legal implicado ainda não atingiu totalmente as estruturas institucionais. Isso significa dizer que o Estatuto, mesmo reconhecido na sua relevância, ainda está sendo implementado num campo institucional de muitas ambigüidades e conflitos. Os desafios são, portanto, muito maiores do que se previram.

BIBLIOGRAFIA

Livros, artigos e periódicos

ADORNO, Sergio. *A criança minorizada: banco de referências bibliográficas*. São Paulo/Brasília: Ministério da Ação Social/CBIA/NEV-USP, 1991

ALEXANDER, Jeffrey. *Fin de Siècle Social Theory: Relativism, Reduction and the Problem of Reason*. London and New York: Verso, 1995

ALVES, Zélia Maria & BATTGLIA. Instituições e programas nacionais dirigidos à criança pequena. In: *Infância e desenvolvimento: desafios e propostas*. Brasília: IPEA, série IPEA (n° 140), 1993

ALVIM, Maria Rosilene Barbosa (Coord.) *Da violência contra o “menor” ao extermínio de crianças e adolescentes*. Rio de Janeiro/Brasília: Ministério da Ação Social, CBIA, NEPI-UFRJ, 1992

ALVIM, Maria Rosilene B. & VALLADARES, Lícia do Prado. Infância e Sociedade no Brasil: uma análise da literatura. In: *ANPOCS-BIB/Boletim Informativo de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Vértice, 2° sem. (n° 26), 1988

ARANTES, Ester & MOTTA, Maria Euchares (Orgs.) *A criança e seus direitos: Estatuto da Criança e do Adolescente e Código de Menores*. Rio de Janeiro: PUC e FUNABEM, 1990

BARREMAN, Gerald. Por detrás de muitas máscaras. In: ZALUAR, Alba (Org.) *Desvendando máscaras sociais*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1990

BECKER, Howard S. *An excerpt from tricks of the trade: how to think about your research while you're doing it*. Chicago: University of Chicago Press, 1998 (mimeo)

BOLTANSKI, Luc. *La souffrance à distance: morale humanitaire, médias et politique*. Paris: Métalié, 1993

BOURDIEU, Pierre. Espaço Social e Espaço Simbólico. In: *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas/SP, Papyrus, 1996

_____. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, Lisboa: Difel, 1989

BOURDIEU, Pierre. De quoi parle-t-on quand on parle du “problème de la jeunesse”? In: PERCHERON, Annicki; PROUST, François et alii (Coords.) *Les jeunes et les autres*. Paris, CRIV/Centre de Recherche Interdisciplinaire de Vaucresson, (nov.) 1986

BRANCHER, Naiara. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o novo papel do poder judiciário. In: PEREIRA, Tânia (Org.) *O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinar*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999

CAILLÉ, Alain. *Don, intérêt et désintéressement*: Bourdieu, Mauss, Platon et quelques autres. Paris: Editions la Découverte, 1994

COSTA, Antonio Firmino da. A pesquisa de terreno em sociologia. In: SILVA, Augusto & PINTO, José (Orgs.) *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Afrontamento, 1986

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. O novo Direito da criança e do adolescente no Brasil: o conteúdo e o processo de mudanças no panorama legal. In: *Cadernos do CBIA*. Rio de Janeiro: CBIA (jan./fev.), 1992

CRENSHAW, Kimberle. A construção jurídica da igualdade e da diferença. In: DORA, Denise Dourado. *Igualdade e diferença na justiça*. Porto Alegre: Sulina, 1997

CUNHA, José Ricardo. Visualizando a política de atendimento à criança e ao adolescente. In: DINIZ, Andréa & CUNHA, José Ricardo (Orgs.) _____ Rio de Janeiro: Litteris Ed., Kro Art/ Fundação Bento Rubião, 1998

DIDONET, Vital. Leis e Infância no Brasil. In: VÁRIOS. *Infância e desenvolvimento: desafios e propostas*. Brasília: IPEA, série IPEA (nº 140), 1993

DOUGLAS, Mary. *Como as instituições pensam*. São Paulo: EDUSP, 1998

DURKHEIM, Émile & Mauss, Marcel. Algumas Formas Primitivas de Classificação. In RODRIGUES, José Albertino (Org.). *Émile Durkheim: Sociologia*. São Paulo, Ática, 1981

DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Ed. Nacional, 1985.

ELIAS, Roberto João. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Saraiva, 1994.

FERNANDES, Rubem César. *Privado, porém público*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994

FOOTE-WHYTE, William. Treinando a observação participante. In: ZALUAR, Alba (Org.). *Desvendando máscaras sociais*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1990

GOFFMAN, Erving. *A representação do eu na vida cotidiana*. Petrópolis: Vozes, 1985

GOFFMAN, Erving. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro: Zahar, 1988

_____. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 1961

JÚNIOR, Hélio Cardoso de Miranda. A pessoa em desenvolvimento – o discurso psicológico e as leis brasileiras para a infância e a juventude. In: *Revista Brasileira de Direito de Família*. São Paulo:

IBDFAN, Síntese Editora, Ano II (nº 06), 2000

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. *Juízes: retrato em preto e branco*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 1997

KARADY, Victor. Présentation. In KARADY, Victor (Org.) *Marcel Mauss: ouvres*. Paris: Les Éditions de Minuit, (vol. I), 1969

LIBERATI, Wilson Donizeti. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Malheiros, 1995

MARQUES, Márcio. Melhor interesse da criança: do subjetivismo ao garantismo. In: PEREIRA, Tânia (Org.) *O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinar*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999

MAUSS, Marcel. Ensaio Sobre a Dádiva: Forma e Função da Troca na Sociedade Arcaica In: MAUSS, Marcel. *Sociologia e Antropologia*. São Paulo: Edusp, 1974

MORAES, Aparecida F. *A Sexualidade de Jovens nas Instituições: Emoções, Razões e Políticas*. (Tese submetida ao Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais/IFCS, da UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor/a), setembro de 2001

_____. Prostituição, Trocas e Convites Sexuais na Adolescência Feminina Pobre. In: BRUSCHINI, Cristina & HOLLANDA, Heloísa Buarque de. *Horizontes Plurais: novos estudos de gênero no Brasil*. São Paulo: Fund.Carlos Chagas e Rio de Janeiro: IFCS-UFRJ, Ed. 34, 1997

OLIVEIRA, Antonio Carlos de. *(Des)Caminhos na implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente*. (Dissertação apresentada ao Departamento de Psicologia da PUC/RJ como parte dos requisitos para obtenção de título de mestre em Psicologia Clínica. Orientadora: Maria Euchares Motta), abril de 1999

PEREIRA, Tânia da Silva. O princípio do “melhor interesse da criança”: da teoria à prática. In: *Revista Brasileira de Direito de Família*. São Paulo: IBDFAN, Síntese Editora, Ano II (nº 06), 2000

PEREIRA, Tânia da Silva. O melhor interesse da criança. In: PEREIRA, Tânia (Org.) *O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinar*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999

SÊDA, Edson. *Infância e sociedade: terceira via – o novo paradigma da criança na América Latina*. Campinas: Adês, 1998

_____. *A proteção integral: um relato sobre o cumprimento do novo direito da criança e do adolescente na América Latina*. Campinas: Adês, 1996

SILVA, Antonio Fernando do Amaral. A nova justiça da Infância e Juventude. In: PEREIRA, Tânia da Silva. *Estatuto da Criança e do Adolescente: estudos sócio-jurídicos*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992

SILVA, Marcos Alves. De filho para pai: uma releitura da relação paterno-filial a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente. . In: *Revista Brasileira de Direito de Família*. São Paulo: IBDFAN, Síntese Editora, Ano II (nº 06), 2000

SILVEIRA, Domingos Dresch da. Práticas jurídicas e ritos sociais na infância e adolescência. In: *Feminino Masculino: igualdade e diferença na justiça*. DORA, Denise Dourado (Org.). Porto Alegre: Sulina, 1997.

SIQUEIRA, Liborni. *Sociologia do Direito do Menor*. Rio de Janeiro: Âmbito Cultural, 1979

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora da UNB, 1999 V. 1.

Documentos e legislações

CENTRO BRASILEIRO PARA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA/CBIA: Situação de Implantação dos Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos e Tutelares. Setembro de 1994.

CÓDIGO CIVIL. Lei 3.071, de 01/01/1916
CÓDIGO DE MENORES. Lei 6.697, de 10/10/1979
CONSELHO NACIONAL DE DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). Resoluções de nº 1 a 42.

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: Planejamento Estratégico 1995 – 1997. Governo do Estado de Goiás. 1995

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: Relatório final dos trabalhos da Comissão Especial de Controle e Prevenção do Extermínio. Governo do Estado Rio Grande do Sul. Dezembro de 1994.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2001.
ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Lei 8069, de 13/07/1990.
POLÍTICA ESTADUAL DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO RIO GRANDE DO SUL. Rio Grande do Sul: FEBEM (s/d.)

VÁRIOS. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ANCD). REVISTA DA ANCD. Ano I (nº 01), março de 1998

VÁRIOS. ECA EM REVISTA: Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo: Página Leste, (ns. 0 e 3), s/d

* Aparecida Fonseca Moraes é doutora em Ciências Humanas (Sociologia) pelo Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS) da UFRJ. Coordenou a pesquisa “Estatuto da Criança e do Adolescente: o que as instituições pensam?”.

** Simone Ramos Carvalho é aluna da 4.^a série do curso de Direito na Faculdade Moraes Junior. Participou de todas as etapas da referida pesquisa.

Disponível em:

<http://www.mackenzierio.com.br/pesquisa/cade7/estatuto_crianca.doc> Acesso em.: 12 nov. 2007.