ÁREA TEMÁTICA: DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA

A LEI Nº 8069/90 E A CONCRETIZAÇÃO DE SUAS NORMAS

VAN KAN, Fernanda[1]
SILVA, Janaína Adamshuk[2]
BRANDÃO, Rosângela Fátima Penteado[3]
OYARZABAL, Tatiana Sovek[4]
HOLZMAN, Liza[5]

RESUMO - O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/90, entrou em vigor no dia 13 de julho de 1990, de acordo com as normas da Constituição Federal de 1988, e reestruturou o Direito Brasileiro direcionado à infância e à adolescência com uma nova visão: crianças e adolescentes como titulares de direitos fundamentais, assim como qualquer adulto. Este estatuto revogou o então vigente Código de Menores com o intuito de romper com uma política repressiva e assistencialista denominada "Doutrina Jurídica do menor em situação irregular" que se tornava com o passar do tempo incompatível com a realidade da sociedade e suas constantes mudanças. Este estatuto, criado após uma série de estudos e debates acerca das ineficientes leis sobre a infância e adolescência até então existentes, tinha o objetivo de modificar esta situação, trazendo a "Doutrina de Proteção Integral". Esta, baseada em princípios fundamentais e dando ao Direito da Criança e do Adolescente um aspecto interdisciplinar, utilizando além da análise jurídica, uma análise sociológica, pedagógica, psicológica e psiquiátrica, para enfrentar os problemas relacionados a crianças e adolescentes. Dessa forma, a "Doutrina da Proteção Integral" propôs uma nova política de atendimento a crianças e adolescentes.

PALAVRAS CHAVE – Estatuto, efetividade, sociedade.

Introdução

A história da infância e da juventude brasileiras é pautada em muitos momentos de descaso, exclusão e omissão Estatal, sendo que em sua maioria, os modelos adotados para solucionar os problemas relacionados a esta parcela da sociedade não satisfizeram a contento, senão geraram mais problemas.

Na época em que o Brasil era ainda colônia de Portugal, as crianças e os adolescentes eram tratados como "simples coisas" e adotava-se o sistema da "Roda dos Expostos" ou dos "Enjeitados" para solucionar o problema de abandono de crianças. A "roda" era um cilindro de madeira giratório que servia para que mães deixassem seus filhos em mãos seguras, sem serem identificadas. Ao colocar os bebês no cilindro, elas tocavam uma campainha que avisava freiras e padres de que ali estava uma criança abandonada. Geralmente, a roda era encontrada nas santas casas de misericórdia, as quais exerciam a função assistencial aos órfãos e abandonados pelos pais,

[1] Acadêmica do 3º ano do curso de Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa, estagiária do projeto NEDIJ. (fervankan@yahoo.com.br).
[2] Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal, advogada do Projeto NEDIJ, (jana_advs@yahoo.com.br).
[3] Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, especialista em Direito Processual Civil, professora do Departamento de Direito do Estado e coordenadora do Projeto NEDIJ, (rbrandao@uepg.br)
[4] Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, especialista em Direito Aplicado pela Escola de Magistratura do Paraná, advogada do Projeto NEDIJ, (oi.arzabal@ig.com.br)
[5] Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, mestre em Saúde Coletiva, Professora do curso de Serviço Social – Supervisora da Área de Serviço Social no Projeto NEDIJ, (lizaholzman@yahoo.com.br).

além de servirem para proteger a honra das famílias que abandonavam as crianças. Pode-se afirmar com convicção que família colonial não se preocupava com a infância e não a valorizava.

O fim da escravidão e a conseqüente necessidade de mão-de-obra foram também fatores que influenciaram na infância e na juventude brasileiras, pois fizeram com que a mentalidade da sociedade se voltasse na formação do trabalhador condizente com as necessidades do mercado. O objetivo, então, era o de preparar crianças para *serem futuros trabalhadores e adultos disciplinados*.[6]

Assim, como nem todos os indivíduos seriam adultos disciplinados, era necessária a existência de regras que ditassem comportamentos a serem seguidos e que repreendessem a possível desobediência destas regras. Por isso, exigiu-se a criação de um código de menores que refreasse atos de criminalidade, entendidos como típicos da menoridade abandonada. Por conseguinte, surgiram instituições disciplinares para o recolhimento de crianças ligadas ao abandono e a delinqüência, com o objetivo de ressocializá-las para tornarem-se os trabalhadores dos quais a sociedade precisava.

Primeiramente, mais precisamente em 1923, criou-se um Juízo de Menores por Mello Mattos, uma legislação voltada ao menor de 18 anos, e em 1927 foi promulgado o código de menores, mais conhecido por Código de Mello Mattos, com uma política assistencialista de responsabilidade do Estado. Entretanto, mencionado código acabou por generalizar qualquer situação em que uma criança estivesse, com a de menor infrator.

Entre as décadas de 20 e 70, formou-se dentro do Poder Judiciário uma escola menorista que adotava a doutrina do direito do menor, que foi superada pelo código de menores de 1979 com sua doutrina da situação irregular. Em 1942 foi criado o SAM - Serviço de Atendimento ao Menor, por meio do qual foram criadas entidades para tratar de menores infratores. Estas entidades que eram centralizadas ao governo federal e verticalizadas (imposta aos entes da federação) restaram fracassadas.

A visão que se tinha nesta época era de que o menor, infrator ou não, era uma ameaça à sociedade. Em 1964, com a Lei nº 4513, foi criada a PNBEM – Política Nacional de Bem-Estar do Menor, que originou a Fundação Nacional do Bem-Estar (FUNABEM) e com isto se concretizou o processo de institucionalização transferindo ao Estado a responsabilidade por crianças e adolescentes. O trabalho da FUNABEM estava ligado a menores vinculados com a criminalidade e mantinha as características de centralização e verticalização. Nesta fase, marcada pela Doutrina da Segurança Nacional, as crianças e adolescentes sofriam um processo de criminalização devido à política social adotada, estigmatização devido à classe social a que pertenciam e a conseqüente exclusão social impedindo que tivessem seus direitos devidamente respeitados e exercidos.

A FUNABEM foi substituída pela FEBEM, mas sua atuação mostrou-se incompatível com o objetivo educacional, sendo na verdade um regime carcerário de internação: *assistenciais para crianças carentes e abandonadas e de repressão para crianças infratoras.*[7] Estas instituições apenas escondiam atrás de muros, a dura realidade da infância e adolescência brasileiras. Afastavam da sociedade crianças e jovens em situação irregular que por coincidência eram e são ainda, na maioria das vezes, aqueles excluídos do sistema que incomodam a elite e que buscam no crime o seu triunfo.

As crianças e adolescentes excluídos da sociedade e atraídos por este motivo ao mundo do crime encontravam nas instituições (prisões) um mundo ainda mais desumano e assim saíam delas piores de que quando entravam. O objetivo da socialização não era alcançado, acabando por desumanizar ainda mais os encarcerados. A prisão para os menores era uma prisão sem nenhuma finalidade de educar, repressiva e segregatória de classes e propulsora da prática de crimes. A família, a escola, a igreja e o próprio sistema prisional não estavam sendo capazes de sociabilizar crianças e adolescentes.

Principalmente nos anos 80, a sociedade civil se mobilizou diante do tratamento que o Estado dava as crianças e adolescentes e surgiram vários movimentos sociais objetivando normatizar constitucionalmente conquistas sociais. Através de estudos de especialistas como juristas, psicólogos, sociólogos, assistentes sociais e educadores verificou-se que era preciso um novo enfoque para os direitos da criança e do adolescente no âmbito infraconstitucional. Este novo

[6] MARTINS, Daniele Comin. **Estatuto da Criança e do Adolescente & Política de Atendimento**. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2006, 30p.

[7] Op.cit.,p.33-34

enfoque baseado em documentos como a Declaração de Genebra de 1924, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a Declaração dos Direitos da Criança de 1959 e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança da ONU de 1989 e a Constituição Federal de 1988 que introduziu em seu conteúdo a Declaração dos Direitos Fundamentais da Criança e do Adolescente com a Doutrina da Proteção Integral em seu art. 227, impulsionou a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente em julho de 1990. Pode-se dizer que o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8069/90, é um dos mais modernos do mundo e é modelo para outros países, com princípios relacionados à cidadania, bem comum e à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, com medidas baseadas na política da proteção integral.

A Constituição de 1988 e o Estatuto passaram a considerar crianças e adolescentes como sujeitos de direito universalmente reconhecidos, merecedores de proteção especial, prioridade imediata e absoluta no cumprimento de seus direitos, aumentando-lhes o rol de direitos assegurados e atribuindo-lhes garantias processuais plenas. O estatuto formou-se no intento de se basear nestas declarações internacionais para oferecer a cidadania plena a todas as crianças e adolescentes, além, destes terem garantidos seus direitos sociais básicos, civis e políticos por parte não somente do Estado, mas também da família e da sociedade civil.

O Estatuto da Criança e do Adolescente entrou em vigor no dia 13 de julho de 1990, modificando a doutrina anterior que tratava as crianças e adolescentes enquanto objetos passivos das relações jurídicas. A doutrina prima pela prioridade absoluta, conforme dispõe o art. 4º, parágrafo único. A garantia de prioridade compreende a primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Além de o Estatuto positivar direitos materiais da infância e da juventude, também estabeleceu normas processuais e um melhor entrosamento do Estado com a sociedade civil para possibilitar a eficácia do Estatuto através de um sistema de atendimento e de garantias de direitos. Segundo a autora Daniele Comin Martins, este sistema tem três diretrizes. *A proteção integral da criança e do adolescente, tanto do aspecto material como do espiritual, desde o momento da concepção, protegendo a saúde e o bem-estar da gestante e da família a que pertencem, é uma delas; a segunda é a vigilância quanto ao cumprimento do que o Estatuto e a Constituição prescrevem, sendo que do descumprimento pode intervir a sociedade civil, e por fim a última diretriz é a responsabilização pelo não-atendimento, atendimento irregular ou violação de direitos individuais ou coletivos.*[8]

Para que se tenha uma efetiva aplicação das normas do Estatuto é necessário que haja uma interação destas três diretrizes. As Secretarias de Segurança Pública, o Ministério Público, os Conselhos de Direitos da Infância e Adolescência, os Conselhos Tutelares e Centros de Defesa da Criança e do Adolescente e as Associações legalmente constituídas precisam se mobilizar para viabilizar as políticas públicas a fim de cumprir-se a política de atendimento à infância e à adolescência.

A forma de atendimento foi uma das inovações. Segundo o art. 86 do Estatuto, esta política de atendimento far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. A política anterior, do bem-estar do menor, voltada a crianças e adolescentes desassistidos, tinha um caráter tão só assistencialista, baseada na Doutrina da situação irregular vigente no código de menores da época. Mantinha-se *sob proteção especial apenas aqueles menores em estado irregular: de abandono material e moral, os vitimizados, em abandono jurídico, em desvio de conduta ou autores de uma infração penal.*[9]Preocupa-se somente com a recuperação destes indivíduos, através muitas vezes da repressão e da violência psíquica, e não com medidas de prevenção para a permanência destas crianças e adolescentes em estado regular.

A nova doutrina tem uma política de atendimento direcionada para medidas de caráter geral e preventivo, além de tentar sanar as irregularidades. Seu paradigma é a diminuição das violações dos direitos da criança e do adolescente. O ECA superou o triste aspecto do código de menores com uma política funcional voltada a proteção de todos os direitos e baseada em mecanismos pedagógicos, sócio-educativos de respeito e proteção a condição peculiar de desenvolvimento

[8] Op.cit.,p.50
[9] Op.cit.,p.52

desses indivíduos, buscando manter o estes pequenos sujeitos de direitos na família, como dispõe o art. 4º, caput.

O art. 87 do Estatuto trata das diretrizes da nova política de atendimento disponível as crianças e adolescentes. Propõe também uma política de assistência social de caráter supletivo, de forma diferente a qual era prevista na legislação anterior. Aquela com a incursão da família, escola e comunidade como recebedoras de projetos para o bem viver destes sujeitos. Um assistencialismo emancipatório, diferente do assistencialismo antes aplicado. Uma das principais alterações do estatuto: a de municipalização do atendimento, disposta no art. 88, inciso I, descentralizou a política de atendimento. Com isso, busca-se a solução dos problemas dentro da própria comunidade, com a participação do cidadão. O programa anterior era centralizado na esfera federal.

O Estatuto também se refere às entidades de atendimento e suas funções, com programas de proteção e manutenção de crianças e adolescentes na família, para posteriormente, se isto não for possível, a tutela por parte do Estado. Também se refere a projetos voltados a adolescentes que cometem atos infracionais, de acordo com o art. 90. O Código de Menores primava, sobretudo pela institucionalização, tratava crianças e adolescentes como menores presidiários. A internação na nova lei, deve ser a *ultima ratio.* E se esta for inevitável, as instituições de internamento, assim como as outras que abrigam crianças e adolescentes, devem ter boas condições físicas, de higiene e segurança, com pessoal qualificado, como estabelece o art. 91 do estatuto.

O desempenho das entidades de atendimento à criança e ao adolescente deve ser fiscalizado. Tal fiscalização ocorre pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pela sociedade civil através dos Conselhos Tutelares. O Estatuto também prevê a responsabilidade da família, sociedade e Estado pela violação dos direitos da infância e da juventude e mecanismos jurisdicionais para a defesa destes interesses. Contudo, apesar deste grande avanço jurídico, político e social no papel, na realidade ainda há muito que ser feito pela infância e juventude no país.

A criminalidade se encontra em todas as classes sociais, das mais abastadas até as mais pobres. Mas são geralmente as crianças e adolescentes das classes mais baixas, as quais têm difícil acesso à escola, moradia, lazer, alimentação, saúde, bens de consumo, esquecidas pelas políticas públicas, vítimas de violência física e moral, abuso sexual, e abandono por parte de suas famílias que têm como destino a estigmatização social e que recebem o rótulo de delinqüentes em potencial. É justamente esta generalização, de que o crime vem de classes de baixa renda, é que faz com que crianças e adolescentes marginalizados tenham uma história de institucionalização, movidos pela busca de uma vida melhor através do crime.

Além disso, a desestruturação familiar, muitas vezes despida de laços afetivos e conteúdo moral, ou a ausência de uma família, contribuem para a institucionalização de crianças e adolescentes, pois a falta de sociabilização por parte da família dificulta a integração social. Com isso, a institucionalização de crianças e adolescentes, que surgiu com o objetivo de proteger e sociabilizar a infância e a adolescência, na verdade está apenas as afastando do convívio social e as preparando para um sistema prisional, resquício dos métodos de disciplina, repressão e punição aplicados para incapacitar e não para reestruturar uma personalidade afetada pela falta de educação e oportunidades.

Destarte, mister é que o entusiasmo que deu origem ao Estatuto da Criança e do Adolescente retorne para que agora ele realmente alcance a todas as crianças e a todos os adolescentes, cumprindo assim com o que preceitua a doutrina da proteção integral.

Objetivos

Este trabalho tem por objetivo analisar se o Estatuto está cumprindo com a sua proposta de dar um tratamento mais humano a crianças e adolescentes juntamente com a sociedade, família e Estado, através de suas normas, assim melhorando a realidade social, consoante ao disposto no art. 227 da Constituição Federal. E também se o Governo, com a função que lhe é atribuída, está fiscalizando a atuação da família, sociedade e Estado na efetivação dos direitos das crianças e adolescentes. É importante verificar se os direitos positivados no ECA são realmente efetivados ou se a antiga idéia sobre crianças e adolescentes por parte da família, Estado e sociedade ainda prevalece, ou seja, como não sendo sujeitos de direito, mas sim como coisas.

Metodologia

Utilizou-se como técnica de pesquisa a doutrina a respeito do tema, bem como os aspectos da legislação e as notícias sobre o tema em endereços eletrônicos.

Também, e principalmente, com a pesquisa feita juntamente à população por meio do NEDIJ – Núcleo de Estudos e Defesa dos Direitos da Infância e da Juventude, projeto de extensão do Programa Universidade Sem Fronteiras, Subprograma Incubadora de Direitos Sociais, criado através de um Convênio de Cooperação Técnico Científico firmado entre o Governo do Estado do Paraná através das Secretarias de Estado da Ciência e Tecnologia e Ensino Superior; da Justiça e da Cidadania; do Trabalho, Emprego e Promoção Social, Criança e Juventude, o Ministério Público do Estado do Paraná, o Instituto de Ação Social do Paraná, o CEDECA-PR (Centro de Defesa da Criança e do Adolescente) e a Universidade Estadual de Ponta Grossa.

A atuação do NEDIJ é nada mais que o resultado da efetivação dos direitos infanto-juvenis previsto no Estatuto. Neste projeto é de extrema relevância a proteção das crianças e adolescentes. Por isso mesmo, que se trabalha com ações de guarda, tutela, adoção e ações sócio-educativas na defesa de adolescentes autores de atos infracionais, para que estes pequenos sujeitos de direitos sejam retirados da situação de risco em que muitas vezes se encontram, tenham uma família que lhes dê amor, educação; e seja realmente observada a condição de serem seres em constante desenvolvimento estrutural e emocional de construção de sua personalidade.

Resultados

Na análise sobre a efetivação dos direitos previstos no Estatuto, verifica-se que a efetividade do diploma legal voltado para a parcela mais frágil, e por isso, mais importante da sociedade caminha a passos lentos.

Em pesquisa feita pela socióloga Graça Gadelha, especialista na área da infância e adolescência, são apresentados exemplos de várias situações que desrespeitaram os direitos da população infanto-juvenil:

> 1,4 milhão de crianças e adolescentes de cinco a treze anos estão inseridas no mercado de trabalho, com uma jornada em média de 26 horas semanais, sendo que 60% trabalham em atividades não remuneradas (pesquisa IBGE-2006).
>
> • Estudos do Ministério da Saúde (2008) revelam que em 27 unidades públicas de atendimento espalhadas no Brasil, no período de agosto/2006 a julho/2007, dos 1.939 casos notificados de crianças vítimas de abuso sexual, 46,6% foram estupradas; sendo importante chamar a atenção apenas para casos notificados, sem considerar o elevado número de sub-notificações.
>
> • Dados da ONG Safernet (janeiro a março/2008) apontam que somente nestes primeiros meses foram recebidas 48.129 denúncias de pornografia infantil pela internet, considerada o veículo que mais desrespeita os direitos humanos de crianças e adolescentes;
>
> • Levantamento recente feito pela Secretaria Especial de Direitos Humanos revela que depois dos abusos sexuais, a negligência e o abandono são as violações que mais atingem a população infanto-juvenil. Esse estudo também mostra a grave situação dos Conselhos Tutelares, instâncias vitais para proteção de crianças e adolescentes. 12% dos 4.800 Conselhos existentes não têm sequer espaço para funcionar; 15% não dispõem de mobiliário básico e 24% sofrem com falta de material de trabalho;
>
> • No interior de Goiás, um menino de 9 anos foi marcado com ferro em brasa por capricho de dois trabalhadores; em Goiânia uma empresária foi presa em flagrante por tortura a uma menina de 12 anos; em São Paulo, o caso Isabella chocou o país; no Rio de Janeiro o tráfico é responsável tanto

> pelo aliciamento de crianças como pelo seu extermínio; crianças que fazem vítimas e que são vítimas![10]

Até mesmo pelo projeto do NEDIJ, através da convivência constante de casos de negligência familiar, inobservância por parte da população em geral e do Governo quanto aos direitos de crianças e adolescentes, percebe-se que as normas do estatuto são pouco respeitadas. A essência e o objetivo da lei ainda não atingiram e muito menos conscientizaram todas as pessoas da importância que a infância e a adolescência têm para o futuro do país.

Conclusões

A pergunta é se realmente esta nova política de atendimento as crianças e adolescentes, com quase 19 anos de vigência, está sendo efetivada. Ao que parece, a plena efetivação está longe de ser alcançada. Existe ainda no Brasil uma diferença muito grande entre as classes sociais. A desigualdade de renda faz com que cresça sensivelmente a pobreza. Muitas famílias vivem em condições desumanas, em favelas com péssima infra-estrutura, com vários filhos para criar e com um salário que não supre todas as necessidades básicas da família. Muitas vezes, os pais não têm emprego, possuem vícios, partem para o caminho do crime. Ocorre uma desestruturação familiar. Outras vezes, os filhos se distanciam da escola para ajudar com o sustento da família e na rua, pedem esmola, trabalham como engraxates, vendedores, e acabam também por se desviar praticando condutas ilícitas e fazendo uso de substâncias entorpecentes.

Por isso, a família na maioria das vezes não oferece o conteúdo moral necessário às crianças e aos adolescentes para que eles, tendo este conteúdo moral, não sejam compelidos à prática de atos ilícitos. As escolas são fracas e não são acessíveis, pois as crianças e adolescentes sequer vão às escolas, precisam trabalhar. E cada vez mais, estão envolvidos com o tráfico de drogas, roubos, engolidos pelo mundo do crime.

Essa marginalização social e opressão econômica sobre as crianças de baixa renda que inviabiliza o acesso aos direitos econômicos, se não forem alvo de políticas públicas sérias e imediatas, intensificarão os danos já existentes (desnutrição, fome, epidemias, violência, tráfico de drogas, encarceramentos, mortes) a um quadro de horror e vergonha. Esta inclusão não é fácil e nem imediata e deve ser iniciada na educação, cultura, saúde, através da política pública que deve sanar as causas da criminalidade, tanto causas sociais, como culturais e psicológicas, através dos controles sociais que devem corrigir os danos causados pela sociedade criminógena em que vivemos. Entre estes controles sociais, o direito penal deve ser a *ultima ratio*, a última alternativa quando os outros controles forem insuficientes. Mas na realidade, os outros meios de controle social são inúteis da maneira como estão estruturados, principalmente no meio social das classes mais pobres.

O Estatuto da Criança e do Adolescente enfrenta dificuldades para cumprir satisfatoriamente suas propostas devido a ausência de preocupação por parte do Estado com as políticas sociais básicas, o pensamento retrógrado proveniente ainda da fase do Código de Menores, dos agentes envolvidos com a efetivação das normas do ECA, e a falta de participação da sociedade civil que pressione o Estado para a criação de políticas públicas. A participação da comunidade quanto ao atendimento de crianças e adolescentes é mínima e percebe-se que os projetos direcionados a família para a orientação quanto ao tratamento educacional a ser dado às crianças e adolescentes também são poucos. Outro grande problema é que ao Estatuto não se permite produzir recursos próprios, o que obstaculiza ainda mais o surgimento de programas destinados a crianças, adolescentes e às famílias, pelo fato da demora de acessibilidade da verba proveniente do Governo. A política de atendimento não deve ser apenas uma ilusão, deve ser ativa.

Referências

[10]GADELHA, Graça. **18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: Dá pra comemorar?**Disponível em: http://www.redeandibrasil.org.br/eca/artigos/18-anos-do-estatuto-da-crianca-e-do-adolescente-da-pra-comemorar/. Acesso em: 11.jan.2009

MARTINS, Daniele Comin. **Estatuto da Criança e do Adolescente & Política de Atendimento**. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2006.

GADELHA, Graça. **18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: Dá pra comemorar?**Disponível em: http://www.redeandibrasil.org.br/eca/artigos/18-anos-do-estatuto-da-crianca-e-do-adolescente-da-pra-comemorar/. Acesso em: 11.jan.2009