

.....

O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: CONTRADIÇÕES E DESAFIOS DIANTE DO NOVO MARCO LEGAL

Darlene de Moraes Silveira¹

Resumo: O presente estudo resulta das aproximações acadêmicas com atividade de ensino, pesquisa e do Projeto de Extensão Defesa dos Direitos da Criança, do Adolescente e de Famílias. Está centrado nos direitos prescritos no Estatuto da Criança e do Adolescente, apontando para a necessária convergência entre as conquistas no campo legal e, a materialização das mesmas no âmbito das práticas. Trata-se dos avanços no marco legal e do distanciamento destes em relação às políticas sociais. Desenvolve-se o texto a partir do atual quadro de transformações socioeconômicas – fruto dos novos arranjos do sistema capitalista, que colocam os direitos à prova, no que tange as demandas sociais e os direitos de criança e de adolescentes.

Palavras -chave: Estatuto da Criança e do Adolescente. Famílias. Serviço Social

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo aborda os direitos de crianças e de adolescentes presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente, e a relação destes com as políticas sociais diante do quadro de transformações pelo qual passa a sociedade brasileira, imersa no panorama de ‘globalização’.

São determinações macroeconômicas e sociopolíticas que colocam os direitos à prova, no que se refere às demandas sociais e perspectivas políticas, visto que as políticas sociais representam o espaço de concretização dos mesmos.

¹ UNISUL/MS/MEC/Prefeitura Municipal de Florianópolis - .Assistente Social, Doutora em Serviço Social PUC/SP, Mestre em Serviço Social PUC/SP, Mestre em Educação e Cultura UDESC/SC. Professora do curso de Serviço Social – UNISUL, Coordenadora do Curso de Pós Graduação em Políticas Sociais e Demandas Familiares, Tutora do PRÓPET Saúde. dalene.silveira@unisul.br



.....

Para tanto, desenvolve-se a abordagem sobre as políticas sociais e a sociedade brasileira em seu contexto atual, assim como o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, que preconiza direitos e uma nova organização societária.

Diante das conquistas no campo legal, emergem indagações quanto às exigências práticas para a consecução de políticas sociais, coerentemente com o esperado processo de democratização e de consolidação dos direitos de crianças e de adolescentes.

As políticas sociais e a sociedade brasileira

A sociedade brasileira encontra-se culturalmente aprisionada ao favoritismo e ao clientelismo nas suas diferentes formas de representação e de expressões de poder. São expressões que apresentam várias roupagens, por suas características de heterogeneidade e de desigualdade nas formas de distribuição de bens e recursos (compreendidas, aqui, também as políticas sociais), das quais destacam-se padrões privatistas, considerando que os interesses de grupos de poder econômico e/ou político se apresentam como parâmetros que fundamentam as relações sociais.

Contrapondo-se ao autoritarismo e à ditadura militar, a partir dos anos 80 alastra-se por todo o país, expectativas políticas de democratização das relações sociais que envolvem também a decisão, a execução e o controle das políticas sociais.

História que passa a ser protagonizada por movimentos sociais, que se constituem os "novos personagens" com expectativas políticas e práticas sociais que promovem novos referenciais. Segundo Sader, esses movimentos apoiam-se em:

“...valores da justiça contra as desigualdades imperantes na sociedade ... uma nova concepção da política, a partir da intervenção direta dos interessados ... a reivindicação da democracia referida às esferas da vida social ... uma radical renovação da vida política”. (1988, p. 312, 313).

As aspirações e ações na direção de uma sociedade justa e igualitária ganham forma e marcam importantes conquistas dos movimentos sociais. Dentre elas a Constituição Federal de 1988, promulgada em 05 de outubro. São novas configurações e interlocutores que emer-



.....

gem no jogo político nacional. O novo marco legal que preconiza liberdades e direitos aos cidadãos brasileiros, apontando para uma nova ordem social a ser consolidada através do reordenamento político e institucional de competência das esferas de governo federal, estadual, municipal, e da participação da sociedade civil, assegurando a democratização do Estado.

A Constituição de 1988 amplia os direitos sociais, prescreve a descentralização político-administrativa. Projeções que convergem com o pensamento de Simionatto ao apontar que “entram em cena novas relações sociais que deixam entrever uma crescente socialização da política e, conseqüentemente, permitem visualizar a ampliação do fenômeno estatal” (2003, p. 66).

A Constituição Federal de 1988 traz indicações ao conjunto da política, da economia e da organização social a operar um reordenamento, a revisar prioridades políticas e de investimentos, colocando em questão o modelo de desenvolvimento e respectivo projeto de sociedade – dividida em classes sociais, que historicamente, reproduz a cultura da subalternidade.

Numa sociedade que está construindo relações sócio-políticas democráticas, a existência de leis e a democracia se constituem em recíproca dialética, cujo primado corresponde à garantia da dignidade humana.

Porém, a inserção de direitos na Carta Magna, não se constitui automaticamente na garantia do direito, especialmente ao se considerar o quadro de complexidade sócio-econômica, política e cultural no caso brasileiro. O direito é aqui tratado como possibilidade e não como garantia real.

Tal qual o panorama mundial, a sociedade brasileira encontra-se imersa em sucessivas transformações nas suas dimensões econômicas, política, social e cultural.

As alterações que vêm sendo operadas no "mundo do trabalho" em decorrência das inovações tecnológicas, comerciais e organizacionais, nos marcos da globalização da produção e dos mercados, alteram tanto as formas de produção, quanto às formas de gestão da força de trabalho. O panorama mundial aponta para modificações no sistema capitalista que impõem novas relações sociais especialmente fomentadas pela globalização da economia. Para



.....

Simionatto, “o momento presente continua proclamando a aparente vitória do capitalismo, assentado na supremacia do sistema financeiro, no espectro do fim da história e das ideologias, no desaparecimento dos grandes sujeitos sociais” (2003, p. 275).

Diante desse cenário de acirramento da questão social, de alastramento das desigualdades e aviltamento nas relações de trabalho, observa-se nesta última década a redução de direitos e/ou a negação na prática da existência dos mesmos. Isto vem associado a fragilização e o desmantelamento da capacidade de resistência e de combate ante às ‘perdas’. São transformações que afetam transversalmente as políticas sociais, no que tange a interlocução destas com a economia.

São sociedades que passam por sérias transformações econômicas, que as levaram, nos últimos dez ou quinze anos, a uma política econômica com política social direcionada a cuidar momentaneamente de indigentes, de maneira focalizada, dispersa e seletiva. Aparecem programas e diretrizes, relacionados com a política social; tais programas e diretrizes entre si revelam somente pretensões de uma política social. (VI-EIRA, 2004, p.104).

As políticas sociais, que vêm se tornando um fértil e conturbado campo de discussão acadêmica e política, são assim compreendidas por Evaldo Vieira:

O que na atualidade tem sido chamado de políticas sociais (e comumente de políticas públicas) resume-se quase sempre em programas tópicos, dirigidos a determinados focos, descontínuos, fragmentados, incompletos e seletivos, com atuação dispersa, sem planejamento, esbanjando esforços e recursos oferecidos pelo Estado, sem controle da sociedade. (2004, p. 113).

No que se refere às políticas sociais, poucos foram os investimentos, tanto nas formulações quanto no financiamento, tornando-as frágeis e distantes de uma relação de eficiência e eficácia diante das demandas e necessidades sociais.

Coexistem hierarquias diversas (econômica, de gênero, de raça, etc.) intrínsecas à questão social, tornando de difícil penetração a justiça social nas formas como se entrelaçam as relações em sociedade. Mesmo diante das mudanças acumuladas historicamente, constata-



.....

se que essas características da cultura política brasileira persistem, desafiando para a operação de revisões e de rupturas com a sua história.

Pensar direitos e política social na sociedade capitalista implica revisitar limites e possibilidades. Limites, considerando as sucessivas transformações econômicas ditadas pelos novos arranjos do sistema capitalista. Já as possibilidades se referem à agenda política que pleiteia direitos e a redução das desigualdades e dos distanciamentos socioeconômico e culturais.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069/1990.

Ao estudar a história das políticas de atenção à população infanto-juvenil constatam-se significativas alterações no plano das práticas e do aparato legal. Porém, estas alterações são conquistas recentes, coexistindo no campo social e das políticas sociais com as diferentes formas de hierarquia (gênero, econômica, raça...) e com a ineficácia das políticas, ainda gerenciadas de forma clientelista e paliativa.

Ao refletir sobre esta ambiguidade, Silveira coloca que “trata-se de uma história orquestrada pelas elites dominantes do país, prevalecendo seus interesses e projetos de organização social” (1999, p.149). Porém, em meio à dinamicidade do contexto social, registram-se revisões e rupturas com representações estigmatizantes e práticas repressoras submetendo crianças e adolescentes em condição de pobreza a rótulos de ‘ameaça social’ ou como alvo de comiseração.

A recente história da conquista de direitos da criança e do adolescente é marcada pela participação dos movimentos sociais, que a protagoniza num movimento que envolve a contraposição e a contestação das representações e práticas vigentes, assim como passam a produzir e divulgar novas práticas sociais, educativas e posições políticas.

Essas percepções são também atribuídas aos 'personagens' que formam o movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente, que ganhou força no cenário nacional nos anos



.....

oitenta, acumulando ganhos dentre os quais a inclusão da condição da criança e do adolescente como "prioridade absoluta" e como "sujeito de direitos" na Constituição Federal de 1988.

Regulamentando os Artigos 227 e 204 da Constituição Federal, cria-se uma legislação de defesa e de proteção integral para a criança e o adolescente, Lei Federal 8.069/1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente. O conteúdo do artigo 227 da referida Constituição enuncia:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (1988).

Já o artigo 204, da Constituição Federal, dispõe sobre:

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas ...e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidade beneficente e de assistência social;

II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis. (1988).

A regulamentação jurídico-formal aponta novas concepções, novos conteúdos e horizontes éticos no trato da criança e do adolescente, assim como a nova forma de gestão das políticas sociais. Contempla o pensamento de Chauí, ao considerá-la inerente "às idéias de igualdade e de liberdade como direitos civis dos cidadãos" (1997, p. 431).

A aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente supera simbolicamente a regulamentação formal da Constituição de 1988, pois, aponta novas percepções a serem adotados frente à população infanto-juvenil. Concebe crianças e adolescentes como "sujeitos de direitos", respeitando sua "condição peculiar de desenvolvimento" e garantindo-lhes "absoluta prioridade". O ECA é resultante de um amplo movimento cuja inspiração se fundamenta na

.....

Cadernos Acadêmicos, Palhoça, SC, v.6, n. 1, Jan / Jul 2014



.....
Doutrina de Proteção Integral, já presente nas normativas internacionais dos direitos da criança².

O Estatuto da Criança e do Adolescente preconiza a revisão de prioridades políticas e de investimento, assegurando o gerenciamento das políticas de forma democrática, alinhadas as necessidades sociais pertinentes à população infanto-juvenil, prevendo a criação dos mecanismos para viabilizá-los. Estes mecanismos são: Conselhos de Direitos – de constituição paritária, órgão deliberativos das políticas de direitos; Conselhos Tutelares – encarregados de ‘zelar’ pelos direitos de crianças e de adolescentes e os Fundos – de caráter especial, pois, vinculados às políticas de atendimento à população infanto-juvenil.

Para Vieira:

com o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069 de 13 de julho de 1990 – ECA), há, do ponto de vista jurídico, considerável avanço nas garantias dos direitos dos jovens. Se antes do Estatuto quem era juridicamente maior estava mais protegido do que quem era juridicamente menor com ele assegura-se também a liberdade da juventude. A criança e o adolescente possuem os direitos fundamentais (art. 3): direito à liberdade, ao respeito, à dignidade como pessoas humanas e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais (art. 15). (1998, p.16).

A nova legislação incorpora expectativas no âmbito da cultura política, combinando a necessidade de novos valores, práticas e comportamentos sociais e políticos, baseados numa visão de mundo que remete a aspirações de construção de relações democráticas. O Estatuto da Criança e do Adolescente inaugura novas relações e níveis de participação social, sendo que “o processo de democratização possui um importante componente, que é o controle social da administração pública. Isto significa dar grande interesse ao que vem da sociedade, sobretudo da maioria dela.” (VIEIRA, 1998, p.17).

O Estatuto da Criança e do Adolescente traz indicações ao conjunto da política, da economia e da organização social a operar um reordenamento, colocando em questão o modelo de desenvolvimento e respectivo projeto de sociedade, que historicamente, reproduz a cul-

² O Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado - comentários jurídicos e sociais, organizado por Cury, Munir; Amaral, Antônio Fernando; Mendez, Emilio Garcia; aponta as normativas internacionais, destacando-se a Declaração de Genebra de 1924, que determinava “a necessidade de proporcionar à criança uma proteção especial”; a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas - 1948 ; as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude - Regras de Beijing - 1985; Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 1989.



.....

tura da exclusão social, desconhecendo, na prática, crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

Simultaneamente à adoção da doutrina dos direitos humanos, aprofunda-se o significado de cidadania, que não admite divisões em categorias de gênero, etnia, idade, etc. Possui sua ênfase centrada no conjunto de direitos e responsabilidades assegurados juridicamente.

O direito, aqui, visto para além da norma jurídica, como a concretização de valores democráticos através da criação dos novos instrumentos de participação como propulsor de uma nova cultura política no tratamento às políticas sociais voltadas à infância e à adolescência.

Sobre a democracia, recorre-se a Chauí, ao apontar que:

(...) uma sociedade - e não um simples regime de governo - é democrática, quando, além de eleições, partidos políticos, divisão dos três poderes da república, respeito à vontade da maioria e das minorias, institui algo mais profundo, que é condição do próprio regime político, ou seja, quando institui direitos. (1997, p.431).

O Estatuto da Criança e do Adolescente emerge como uma legislação que aponta ruptura com os estigmas e as diferenciações dominantes no trato das políticas sociais direcionadas à população infanto-juvenil, ao tempo em que acompanha as projeções de uma nova organização sócio-política, incorporando demandas e expectativas políticas de caráter democrático.

Isso significa ir além do respeito à vontade da maioria, institui a condição própria do regime político, que ocorre quando se institui direitos. Direitos compreendidos sob o ponto de vista universal, isto é, válidos para *todos*. Sob este prisma, as políticas sociais situam-se como mediação entre o direito juridicamente assegurado e a efetivação dos mesmos, possibilitando o acesso aos bens socialmente produzidos.

Em sua concepção, a democracia supõe a ideia de conflito, de movimento, de diversidade, exigindo permanente reflexão e a indicação de reordenamentos políticos e institucionais, ao mesmo tempo em que atualiza códigos e práticas sociais. Converte com o pensamento de Chauí ao considerar que "a questão democrática implica, pois, criar condições para que

.....

Cadernos Acadêmicos, Palhoça, SC, v.6, n. 1, Jan / Jul 2014



.....
o cidadão seja soberano e interfira realmente nas decisões sociais e econômicas através dos órgãos de decisão política". (1993, p.194)

Assim, democracia aproxima-se inevitavelmente do entendimento de justiça social, permitindo a equidade de acesso, participação, usufruto e produção dos bens e serviços gerados em sociedade.

Algumas considerações

Ao apontar o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, como uma conquista jurídico-formal, retoma-se o movimento propulsor dessa conquista, protagonizado por 'sujeitos coletivos' que, segundo Sader, se manifestam através da "presença no campo social e político, de interesses e vontades, de direitos e práticas que vão formando uma história, pois seu conjunto lhes dá a dignidade de um acontecimento histórico" (1995, p.12).

O Estatuto da Criança e do Adolescente é a primeira legislação (voltada à população infanto-juvenil), cujas concepções partem de rupturas com práticas e componentes culturais depreciativos ao desenvolvimento infanto-juvenil, apresentando concepções e métodos condizentes com o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes, em consonância com as ações normativas internacionais, com a Doutrina de Proteção Integral e com pretensões democráticas.

Sobre este aspecto, VIEIRA escreve que:

É preciso que nos lembremos sempre de um fato: a democracia não é um estado, é um processo; não constitui um estágio, mas um processo. O processo pelo qual a soberania popular vai controlando e aumentando os direitos e os deveres é prolongado, implicando avanço muito grande dentro da sociedade. (1998, p.12).

A convergência de um esforço conjunto entre Estado e sociedade deve servir de parâmetro para a construção de políticas sociais coerentemente com os direitos preconizados para a infância e para a juventude, envolvendo mudanças na cultura política e propiciando, o necessário alargamento dos espaços de ação política.

.....
Cadernos Acadêmicos, Palhoça, SC, v.6, n. 1, Jan / Jul 2014



.....

Tarefa de difícil execução considerando a articulação existente entre economia e política social e, ratificando esta vinculação a expansão da acumulação capitalista, que em seu contexto nega os direitos e a equidade social.

São determinações macroeconômicas e sociopolíticas que colocam os direitos à prova, no que tange as demandas sociais e perspectivas políticas, visto que as políticas sociais representam o espaço de concretização dos mesmos.

O aporte teórico-metodológico, ético-normativo que balizam o debate sobre a materialização (afirmação) de direitos da criança e do adolescente vem desencadeando novos desafios na direção da efetivação dos direitos de crianças e de adolescentes, donde destacam-se:

- A efetiva participação e mobilização da sociedade civil, construindo alternativas reais de participação nos canais instituídos, contribuindo com suas reflexões e práticas, exercitando o caráter deliberativo de políticas, acompanhamento e avaliação das políticas sociais.
- Implementação da sistemática formação/capacitação (educação permanente) dos sujeitos políticos que compõem rede de defesa dos direitos da criança e do adolescente (Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares, Entidades socioassistenciais, garantindo a participação com capacidade crítica e propositiva, constituindo-se vigilante quanto à afirmação de direitos da criança e do adolescente.
- Desenvolver instrumentais e alternativas de ação, operacionalizando o reordenamento de serviços e programas sociais, quando necessários, tornando-os consistentes e alinhados na relação teórico-prática, perpassando as relações entre Estado e sociedade na atualidade, contemplando a estrutura e conjuntura nacional e local.

O estudo em tela, voltado à articulação entre a defesa dos direitos de crianças e de adolescentes, o projeto ético-político profissional do assistente social e o exercício profissional demonstra que os desafios colocados.

As questões que se referem às políticas sociais e aos direitos de crianças e de adolescentes vão além da regulamentação jurídica formal, pois, navegam também no campo da ética social, das ideologias e de construção de novos referenciais políticos e novas práticas sociais.



.....

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** – 1988.
- BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente** – ECA.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 9.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- CARVALHO, Maria do Carmo. PEREIRA, Irani. **O protagonismo do movimento social de luta pela criança**. Fórum DCA, n.01 p.7-10, jan./jun. Brasília 1993.
- CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 2.ed. São Paulo: Moderna, 1993.
- _____. **Convite à filosofia**, 8ª.ed. São Paulo: Ática, 1997.
- CURY, Munir. AMARAL E SILVA, Antônio Fernando do. MENDEZ, Emílio Garcia. (Coordenadores) **Estatuto da criança e do adolescente comentado - comentários jurídicos e sociais**. São Paulo: Malheiros, 1992.
- RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças - a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Del Niño, Santa Úrsula, Amais, 1995.
- SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena – experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980**, 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- SILVEIRA, Darlene de Moraes. **O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente – Florianópolis: os (des)caminhos entre as expectativas políticas e as práticas vigentes**. Dissertação de Mestrado em Educação e Cultura – UDESC, Florianópolis, 1999.
- _____. **O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente – Florianópolis: cultura política e democracia**. Dissertação de Mestrado em Serviço Social – PUC, São Paulo, 2004.
- SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci, sua teoria. Influência no Brasil, incidência no Serviço Social**. São Paulo-Florianópolis: Cortez/UFSC, 2004.
- TELLES, Vera. **Pobreza, movimentos sociais e cultura política: notas sobre as (difíceis) relações entre pobreza, direitos e democracia**, São Paulo, 1994. (digit).



.....
VIEIRA, Evaldo Amaro. **O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS**. Revista Serviço Social de Sociedade Nº 56; São Paulo: Cortez, 1998.

_____ **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

.....
Cadernos Acadêmicos, Palhoça, SC, v.6, n. 1, Jan / Jul 2014

