

# O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A POLÍTICA DE ATENDIMENTO A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA SÓCIO-JURÍDICA<sup>1</sup>

*Daniele Comin MARTINS<sup>2</sup>*

## RESUMO

A Lei 8069/90 (ECA) elevou a criança e o adolescente à condição de sujeitos de direitos, assegurando-lhes inúmeras prerrogativas e mecanismos de proteção. Apesar desse novo arranjo normativo, a prática institucional de proteção à criança e ao adolescente, enfocando o artigo 90, incisos I a IV do Estatuto, que trata da política de atendimento, não tem recebido a devida atenção nem do poder público, nem da sociedade civil. Empiricamente verificou-se a atuação dos entes legitimados para a defesa dos direitos e interesses da criança e do adolescente. Como resultados da pesquisa, constatou-se a deficiência de aplicação da política de atendimento, sem uma atuação efetiva de todos os operadores do Direito responsáveis pela aplicação do Estatuto (Conselhos Tutelares, Promotores de Justiça, Município, Estado, União etc.) e a ineficácia social do ECA.

Palavras-chave: Estatuto da Criança e do Adolescente; política de atendimento; defesa de direitos; ineficácia social.

Há quase dez anos entrou em vigor a Lei 8.069/90, o tão conhecido Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>3</sup> e o Direito Brasileiro passou ter um novo paradigma em relação à infância e juventude: crianças e jovens foram elevados à condição de titulares de direitos fundamentais.

O ECA revogou o Código de Menores que teve vigência até 1989, superando toda uma política repressiva e de caráter assistencialista chamada de "Doutrina Jurídica do Menor em situação irregular", que, a partir de uma óptica exclusivamente jurídica, era incapaz de dar conta da realidade como um todo e de acompanhar o complexo movimento social.

---

<sup>1</sup>Trabalho de Conclusão de Curso defendido em dezembro de 1999, apresentado na 51ª Reunião Anual da SBPC; na VI Jornada de Iniciação Científica da UNESP, Câmpus de Marília-SP; no XI Congresso de Iniciação Científica da UNESP, Câmpus de Presidente Prudente-SP e no I Seminário de Iniciação Científica da Fundação "Eurípides Soares da Rocha".

<sup>2</sup> Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista, foi bolsista PET-CAPES e orientada nesta pesquisa pelo Professor Dr. Marcos César Alvarez. Faculdade de Filosofia e Ciências - UNESP - 17525-900 - Marília, São Paulo.

O anacronismo gritante que todas as leis sobre os menores possuíam gerou, desde o início da década de 80, inúmeros debates e estudos sobre diversos aspectos da proteção da infância e adolescência.

Os novos anseios sociais refletiram-se já na Constituição Federal de 1988, em que se proclamou a "Doutrina de Proteção Integral" à infância e juventude, a qual rege a lei promulgada em 1990.

Assim, o novo diploma baseou-se em novos princípios que resultaram em uma nova Doutrina, dos quais é fundamental ressaltar-se como ponto fundamental o novo caráter interdisciplinar que o Direito da Criança e do Adolescente passou a ter.

Rompendo com a visão da unicidade metodológica da Ciência Jurídica, passou-se a encarar os problemas que envolvem crianças e jovens, de caráter sociológico, pedagógico, psicológico, psiquiátrico etc.

Dessa forma, a Doutrina de Proteção Integral propôs um amplo e corajoso reordenamento institucional de todos os organismos que atuam na área e também de todo o enfoque antes dado às questões de crianças e adolescentes.

A Política de Atendimento emergiu como um dos pilares da implementação desse novo Direito da Criança e do Adolescente.

Foi neste aspecto, então, que nos propusemos a analisar a eficácia do Estatuto, partindo de uma apreensão histórica do tratamento dado à infância e adolescência e do desenvolvimento da legislação brasileira concernente a este tema, de modo que, a partir disso, pudéssemos entender a realidade institucional anterior ao ECA, responsável pela trajetória de milhares de menores que passavam à condição de presidiários e, assim, analisarmos as novas propostas do Estatuto e seus efeitos na realidade social (eficácia da legislação). Para tanto, foi realizada também pesquisa empírica na cidade de Marília-SP, através de entrevistas com crianças<sup>4</sup>, visitas a casas de apoio aos menores<sup>5</sup> e ao Conselho Tutelar da cidade<sup>6</sup> e, por fim, entrevistas com o Juiz da Infância e Juventude e Promotor de Justiça atuante nesta área<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> A partir de agora se adota o termo "ECA" para designar-se Estatuto da Criança e do Adolescente.

<sup>4</sup> Realizadas ocasionalmente em junho de 1999, com crianças que ficavam em sinais de trânsito no centro de Marília e também com crianças que trabalhavam vendendo frutas a domicílio, encontradas freqüentemente no Bairro Maria Isabel, desta mesma cidade.

<sup>5</sup> Visitas realizadas nas Casas do Pequeno Cidadão Unidades I, II e III, nos meses de junho e julho de 1999, efetuando entrevistas com os responsáveis pela coordenação e direção das mesmas.

<sup>6</sup> Realizada em junho de 1999, entrevistando-se o Conselheiro tutelar Ricardo.

<sup>7</sup> Realizada em julho de 1999, entrevistando-se o Promotor de Justiça Dr. Jurandir Afonso Ferreira e o Juiz da Infância e Adolescência Dr. Waldeci Mendes de Oliveira.

## HISTÓRIA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

As mudanças ocorridas no século XVIII fizeram com que o sentimento de família surgisse nas camadas burguesas e nobres do Antigo Regime, “estendendo-se, posteriormente, através de círculos concêntricos, para todas as classes sociais, inclusive o proletariado do fim do século XIX” (DONZELOT, 1980, p. 11).

Desde então, quando a família configurou-se como a conhecemos hoje, com a divisão em *privado* e *público*, a socialização da criança antes realizada fora do ambiente familiar foi reduzindo-se aos limites das residências das famílias burguesas. Neste momento, com a nova forma de organização familiar, o encargo de educação e socialização passa a ser da família, principalmente, e da escola.

A casa e a escola passaram a substituir a rua, de acordo com os progressos da vida privada realizados pela burguesia (ARIÉS, 1981, p. 237) e a política governamental do “higienismo” não só redefiniu a urbe, como passou a disciplinar a vida privada das famílias pobres, com intuito de discipliná-las para o trabalho proletário (COSTA, 1983, p. 51-53).

Contudo, escola e família não conseguiram sucesso para a plena sociabilização das crianças e adolescentes, passando a haver um grande contingente de abandonados ou infratores, quando da emergência de casas filantrópicas e assistencialistas, como ocorreu no Brasil no início do período Republicano.

Tais casas prestavam uma assistência disciplinar conforme a política filantrópico-higienista de então, sendo que tais “instituições disciplinares visavam não apenas excluir os menores sob sua guarda, mas torná-los política e economicamente produtivos, cidadãos moralizados e trabalhadores.” (ALVAREZ, 1989, p. 56).

No Brasil, os Códigos de Menores de 1927 e 1979 adotaram, progressivamente, políticas eminentemente estatais para o atendimento à criança e ao adolescente, concretizando-se um processo de institucionalização responsável por uma trajetória jurídica que quase sempre levava o “menor” à condição de presidiário (SILVA, 1997).

## AS MUDANÇAS NO TRATAMENTO DADO À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

A triste realidade vivida pelos “menores” passou, então, a ser denunciada na

década de 80, quando a sociedade civil organizou-se, postulando alterações no tratamento à criança e ao adolescente, que ocorreram com a promulgação da Constituição de 1988, através da introdução na doutrina constitucional da declaração dos Direitos Fundamentais da Criança e do Adolescente, proclamando a "Doutrina da Proteção Integral".

Com isso, a nova Ordem Constitucional atribuiu à criança e ao adolescente a condição de sujeitos de direitos, declarando-lhes proteção especial e prioridade imediata e absoluta na busca da eficácia plena do direito dos quais os mesmos passaram a ser titulares.

Consagrada a Doutrina da Proteção Integral, passou-se a vislumbrar que fosse dada primazia ou preferência a suas causas em qualquer política social pública, atribuindo o dever de proteção de todos os seus direitos não somente ao Estado, mas também à família e à sociedade civil.

Seguindo o que prescreveu o texto constitucional, o ECA ratificou a condição das crianças e dos adolescentes enquanto sujeitos de direitos, e regulamentou a "prioridade absoluta" dada à criança e ao adolescente prevista na Carta Magna<sup>8</sup>.

O ECA, por outro lado, além de positivizar ordinariamente direitos materiais da infância e juventude, estabeleceu novas formas de buscar-se a eficácia dos mesmos não só por meio da previsão de procedimentos processuais para a defesa desses direitos, como também através das novas formas de articulação que propôs entre o Estado e a sociedade civil, num sistema amplo de viabilização, atendimento e garantia de direitos, sustentado em três eixos fundamentais: o de proteção integral da criança e do adolescente; o de vigilância, que se relaciona ao cumprimento do que o próprio ECA prevê; e o de responsabilização pelo não atendimento, atendimento irregular ou violação de direitos individuais ou coletivos.

Os agentes principais desta diretriz passaram a ser 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.

Agentes e instrumentos articulados e harmonizados para a proteção, vigilância e responsabilização a fim de realizar-se a eficácia plena das garantias asseguradas à infância e adolescência serão os elementos fundamentais para fazer valer a letra da lei.

---

<sup>8</sup> O artigo 4º, parágrafo único, do ECA, objetivou a prioridade absoluta através de garantias expressas como: "primazia em receber proteção e socorro em qualquer circunstância; precedência no atendimento por serviço ou órgão público de qualquer Poder; preferência na formulação e execução das políticas sociais públicas; destinação privilegiada de recursos às áreas relacionadas com a infância e adolescência." (PEREIRA, 1996,

## A POLÍTICA DE ATENDIMENTO

O Estatuto da Criança e do Adolescente positivou uma política funcional voltada à proteção integral da criança e do adolescente baseada em mecanismos não mais repressivos, mas pedagógicos e de respeito à condição peculiar de desenvolvimento dos sujeitos de direitos que tutela.

Fixou-se uma Justiça de caráter preventivo, nos termos do artigo 4º, *caput*, do ECA, que prevê como dever do Poder Público assegurar-se o direito da criança e do jovem à convivência e desenvolvimento no meio familiar.

Podemos dizer que a Política de Atendimento do ECA tem a preocupação com a proteção dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes através, primeiramente, de políticas sociais básicas. Essa previsão, pois, ratifica nosso estudo mostrando o caráter histórico, social e econômico como fatores de grande relevância na determinação dos problemas enfrentados por nossos meninos e meninas, que só poderá ser modificado e resolvido definitivamente através de uma ação intensiva e emancipatória, destinada à transformação da totalidade da nossa realidade de país subdesenvolvido e de gritantes desigualdades sociais.

Outra linha de Ação do Estatuto que deve ser ressaltada para a defesa e proteção das crianças e dos jovens é a política de assistência social de caráter supletivo.

De certo, em nada inovou o ECA ao remeter-se ao assistencialismo, uma vez que já era previsto em leis anteriores, e que apresentavam-se como de caráter altamente paliativas e insuficientes por atacarem sempre e apenas as conseqüências da problemática (menores em situação irregular) e nunca suas causas.

Tais causas podem ser apontadas como o atendimento das famílias desestruturadas, com problemas de sociabilização da criança e do adolescente quer por questões econômicas, quer por questões sociais ou psicológicas.

Todavia, a proposta do ECA é justamente de uma atuação assistencial que extrapole o individualismo que antes predominava, lançando propostas de caráter emancipatório não apenas para a criança e para o adolescente, como também para todos os que estão ligados a eles: família, escola e comunidade.

Passou-se a entender, pois, que "a família e a criança vivem na comunidade, no município, e é neste grupo social que deverão ser reforçados os projetos, programas e iniciativas de proteção desta parcela considerável da população" (PEREIRA, 1996, p. 163).

---

p. 58).

Portanto, Política de Atendimento prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente extrapola o assistencialismo paliativo e a filantropia, consagrados nos diplomas menoristas anteriores. Assim sendo, é pertinente dizer-se que "a política de atendimento prevê ações que, historicamente, nunca fizeram parte dos programas dinamizados pelas políticas públicas brasileiras. E as prevê exatamente em razão dessa histórica ausência." (CURY, 1996, p. 255).

Em complementação às mudanças que elencamos, as diretrizes do ECA mudaram radicalmente até mesmo o próprio processo operativo das Políticas de Atendimento.

A municipalização do atendimento foi a principal alteração desse processo e vinculou-se à idéia de se buscar soluções dentro da própria comunidade com a participação de pessoas que participam da mesma realidade no cotidiano. Regeu-se, pois, sob os princípios da participação do cidadão e da exigibilidade pelas vias administrativas ou jurisdicionais de que as políticas públicas cumpram com o seu dever<sup>9</sup>.

As legislações anteriores sobre crianças e adolescentes em nada se assemelhavam com o novo Estatuto. Ao contrário, apoiavam-se em uma política filantrópica, na centralização das decisões, deixando-as sempre a entes distanciados da realidade local e tinham os recursos concentrados na esfera federal, o que dificultava sua distribuição e aplicação na esfera municipal.

O novo modelo substituiu tal verticalidade centralizadora pela horizontalidade, fundamentando-se na descentralização decisória gerencial, na articulação interinstitucional e na participação popular paritária na tomada de decisões, coordenação e controle das ações em todos os níveis (LA MORA apud CURY, 1996, p. 255).

Portanto, podemos dizer que no campo do atendimento à infância e adolescência o ECA substituiu o assistencialismo filantrópico vigente por propostas de trabalhos sócio-educativos voltados à cidadania, ao mesmo tempo em que criou uma nova estrutura para a política de defesa e promoção dos direitos da criança e do jovem baseada na descentralização, participação popular efetiva e na responsabilização pelo atendimento ausente ou deficiente prestados pelos entes responsáveis.

Nos remetendo à pesquisa empírica, desenvolvemos nossa proposta de análise da

---

<sup>9</sup> O Art. 88 do ECA prevê que "São diretrizes da política de atendimento: I- municipalização do atendimento, criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas segundo leis federais, estaduais e municipais; III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos de direitos da criança e do adolescente; V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescentes a quem se atribua autoria de ato infracional; VI - mobilização da opinião pública no sentido de indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade."

Política de Atendimento focalizando as entidades de atendimento voltadas à orientação familiar; ao apoio sócioeducativo em meio aberto; e à colocação familiar e abrigo<sup>10</sup>.

Nossas investigações na cidade de Marília - SP voltaram-se à observância não apenas da verificação da forma de atuação de algumas entidades de atendimento e das condições em que desenvolvem seus trabalhos, mas também à observação da aplicação de todos os demais princípios que regem a Política de Atendimento e o Estatuto da Criança e do Adolescente, principalmente no que se refere ao Princípio da Prioridade Absoluta, à necessidade prevista por lei de preservação dos vínculos familiares de crianças e adolescentes em abrigos<sup>11</sup> e o apoio efetivo sócio-familiar e sócioeducativo que deve ser dado pelas entidades.

Primeiramente, voltamos a atenção aos meninos e meninas de rua e, em entrevistas realizadas, percebeu-se que fator importante de sua permanência nas ruas e, concomitante, ausência da escola, vem da necessidade de auxiliar no orçamento familiar, quer pelo trabalho como engraxates, vendedores etc. quer pela mendicância.

O distanciamento da escola caminha paralelo à necessidade de uma forma de "trabalho" a ser desenvolvida pela criança. A falta de oportunidades, o cansaço, a falta de interesse e de estímulo ao estudo tornam-se conseqüências explícitas de uma realidade sócio-econômica de exclusão que retira a cidadania dessas crianças de 6, 9, 12 anos de idade apenas, logo nos seus primeiros anos de vida. Normalmente matriculadas nas escolas, elas apenas integram o número estatístico da hipocrisia nacional que garante estar atendendo de forma satisfatória as necessidades educacionais, de saúde, de moradia, de apoio familiar através de políticas sociais e de proteção aos direitos da criança e do adolescente.

A ação de programas de atendimento na cidade de Marília, realizados por iniciativa governamental e não governamental, infelizmente ainda não estão sendo suficientes para erradicar tal realidade.

As conhecidas *Casas do Pequeno Cidadão*, muito divulgadas pela mídia municipal como entidades que realizaram uma verdadeira *revolução* na política social do Município,

---

<sup>10</sup> O artigo 90 do ECA prevê: "As entidade de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e socio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de: I - orientação sócio-familiar; II - apoio socioeducativo em meio aberto; III - colocação familiar; IV - abrigo; V - liberdade assistida; VI - semiliberdade; VII - internação.". Os programas de proteção, nos casos dos incisos V a VII, destinam-se a crianças e adolescentes que cometem atos infracionais e necessitam de medidas sócioeducativas, enquanto que nos demais incisos os programas destinam-se às crianças e adolescentes que necessitam de proteção e defesa de direitos que estejam sendo, de alguma forma, violados. Nossa análise restringe-se nos quatro primeiros incisos, atentando para a compreensão do que pretende o dispositivo legal e para a verificação da eficácia dessa norma na realidade social.

<sup>11</sup> Abrigo é o lar coletivo, de pequenas dimensões, onde o abrigado não está privado de liberdade. Não se deve confundir-lo com internação, que é a medida privativa de liberdade, prevista no artigo 121 do Estatuto, só aplicável

erradicando quase que completamente o número de meninos e meninas nas ruas e fora da escola, protegendo e defendendo seus direitos, infelizmente não se consolidaram como propostas que extrapolem o que já vinha sendo feito há mais de dez anos no Município em termos de assistencialismo e atendimento à criança e ao adolescente realizados principalmente pela iniciativa não-governamental, normalmente de caráter religioso.

Excetuando-se a *Casa do Pequeno Cidadão* unidade I, a primeira criada especialmente para atendimento à criança e ao adolescente e que hoje se transformou em instituição profissionalizante para jovens, as demais (conhecidas como Casas do Pequeno Cidadão unidades II e III) surgiram da parceria de instituições privadas já existentes com a Prefeitura, o que significa que há praticamente a manutenção da realidade anterior, porém com uma nova *roupagem* para a devida adequação ao texto da lei.

Inclusive, pudemos constatar em uma das unidades visitadas a carência de mais de 90 (noventa) vagas para crianças e adolescentes que necessitam deste tipo de atendimento, o que demonstra que as entidades não estão suprimindo as necessidades da comunidade a começar pela grande demanda em contraposição a pouca oferta de vagas nas entidades.

Outro ponto a ser ressaltado é a forma de *parceria* realizada entre as instituições privadas e a Municipal: esta atuação não ultrapassa o fornecimento de alimentos e o *empréstimo* de alguns funcionários para visitas às entidades em alguns dias da semana para realização, por exemplo, de consultas médicas ou supervisão psicológica das crianças, conforme relataram os responsáveis pelas entidades.

Remetendo-nos agora à atuação da comunidade, percebemos que ela é muito pequena, estando em franco declínio, pois há cada vez menos a participação de trabalho voluntário e a integração da comunidade e associações de bairro com as entidades é pouca.

Com relação ao apoio familiar que deve ser dado nas entidades, de acordo com a previsão legal, somente uma das 4 (quatro) entidades visitadas apresentou-nos a realização de um trabalho paralelo e efetivo com as famílias das crianças e adolescentes que as freqüentam. O trabalho familiar realizado na entidade a que nos referimos é realizado com freqüência mínima mensal, realizando orientação para o tratamento educacional das crianças e adolescente dirigida aos pais e também para a realização de cursos alternativos para as mães, voltados até mesmo ao mercado de trabalho<sup>12</sup>.

Foi parte, ainda, de nossa pesquisa empírica, a verificação da atuação dos agentes

---

em casos especiais.

<sup>12</sup> Como cursos de corte e costura, cursos de culinária etc..

responsáveis pela fiscalização das entidades, ou seja, Conselho Tutelar, Ministério Público e Justiça da Infância e Adolescência, fator este determinante no desenvolvimento da Política de atendimento e funcionamento das instituições voltadas a crianças e adolescentes<sup>13</sup>.

O Conselho Tutelar, criado com a finalidade de fiscalizar as entidades de atendimento e defesa da criança e do adolescente, é órgão autônomo, colegiado, permanente, com participação de profissionais especializados e com equipe interdisciplinar.

Em nossa visita ao Conselho de nossa cidade, realizada em Junho de 1999, verificamos a existência de uma entidade ainda pouco estruturada, com excesso de trabalho, com péssimas instalações e, ainda, com falta de pessoal especializado e sem a presença de profissionais de áreas fundamentais para o trato da criança e do adolescente e de seus direitos: da área médica (psiquiátrica) e da área jurídica.

Outro agente responsável pela fiscalização das Entidades de Atendimento é o Ministério Público, responsável por medidas judiciais e extra-judiciais cabíveis<sup>14</sup>.

Em entrevista realizada com um dos Promotores da Infância e Juventude de Marília<sup>15</sup>, presenciamos um discurso voltado à Política do Código de Menores e uma visão eminentemente filantropista.

O trabalho de fiscalização previsto no ECA não encontra qualquer eco na prática cotidiana do Promotores de Justiça da Infância e Adolescência de nossa Comarca<sup>16</sup>, face ao excessivo número de lides das quais tomam parte, somado-se à função de Promotores da Infância, inúmeras lides das Varas Criminais e Cíveis, havendo não só acúmulo de funções como acúmulo de trabalho, que acaba gerando a queda da qualidade e atuação na área da infância e adolescência.

---

<sup>13</sup> O artigo 95 do ECA diz que "As entidades governamentais e não governamentais, referidas no artigo 90, serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares.". Existem, pois, três níveis de controle e fiscalização a ser feita: pela sociedade civil, através, principalmente, dos Conselhos Tutelares; pelo Ministério Público, titular dos interesses individuais indisponíveis e dos interesses difusos e coletivos e pelo juiz da infância e adolescência, que é o titular da tutela judiciária sobre as medidas aplicáveis a crianças e adolescentes. Nossa pesquisa se deu nas três esferas.

<sup>14</sup> É competência do Ministério Público: zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais asseguradas às Crianças e aos Adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extra-judiciais cabíveis (art. 201, inciso VIII, do ECA); promover Inquérito Civil e Ação Civil Pública para proteção dos interesses Individuais, Difusos ou Coletivos, relativos à infância e adolescência (art. 201, inciso V, do ECA); instaurar sindicâncias, investigações ou determinar a instauração de inquérito policial, para a apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção à infância e juventude (art. 201, inciso VII, do ECA); impetrar Mandado de Segurança, de Injunção e *Habeas corpus* em qualquer Juízo, Instância ou Tribunal, na defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis afetos à criança e ao adolescente (art. 201, inciso IX, do ECA) e, entre inúmeras outras funções elencadas no Estatuto, inspecionar as Entidades Públicas e Particulares de Atendimento e os programas de que trata a lei, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidade porventura verificadas (Cf. PEREIRA, 1996, p. 452-453).

<sup>15</sup> Entrevista realizada em Julho de 1999.

<sup>16</sup> São em dois os Promotores de Justiça dessa área na Comarca de Marília-SP.

Com relação à fiscalização que o Ministério Público deve realizar no Conselho Tutelar, percebemos que o relacionamento entre ambos é pouco, realizando-se apenas através de esclarecimentos jurídicos feitos por telefone.

Infelizmente, percebemos que o espaço de atuação dos Promotores de Justiça ainda não extrapolou as portas de seus gabinetes e que, embora algumas ações judiciais tenham sido propostas em defesa dos direitos das crianças e adolescentes, elas são praticamente insignificantes face à década de existência do Diploma Legal que as prevê<sup>17</sup>.

Por fim, resta falarmos da Justiça da Infância e Juventude como ente também responsável pela defesa dos interesses e direitos das crianças e dos adolescentes.

Tal *Justiça* é composta não apenas pelo magistrado que atua na área da infância e adolescência, como também de auxiliares da Justiça que lhe assessoram nas causas que envolvem direitos de crianças e adolescentes.

As medidas tutelares específicas do Estatuto (arts. 98 e sgs.) passaram a constituir o objeto básico da competência jurisdicional, devendo o Magistrado, ao atuar, abandonar as velhas práticas, extrapolando a mera atividade de apreciação probatória ou de presidência de audiências de instrução ou de julgamento, e passando a ter contato efetivo com crianças e adolescentes, sendo também um dos entes responsáveis pela defesa de direitos violados.

Portanto, o Juiz deve atuar de acordo com os novos princípios do ECA, assumindo uma postura voltada à realidade social.

Quanto aos auxiliares da Justiça, é fundamental ressaltar-se que é indispensável a atuação efetiva de uma equipe interprofissional (art. 150 do ECA) que esteja integrada efetivamente não apenas com o Juiz da Infância e Juventude, mas também com as Entidades de Atendimento de crianças e adolescentes, bem como com famílias, escola e demais instituições vinculadas ao atendimento com crianças e adolescentes.

Profissionais das áreas da psicologia, psiquiatria, assistência social e pedagogia são fundamentais para a formação da equipe, de acordo com as Regras Mínimas da ONU (ALBERGARIA, 1991, p. 150), embora nem sempre todos os quatro estejam presentes, como é o caso do Estado de São Paulo, que prevê em sua Organização dos Serviços Auxiliares apenas psicólogos e assistentes sociais (CHAVES, 1994, p. 643-645).

O serviço, todavia, é o de simples produção de laudos, o que gera um grande

---

<sup>17</sup> Foram propostas até 07/1999 na Vara da Infância e Adolescência de Marília, que é cumulada com a 4ª Vara Cível, 4 mecanismos de defesa de interesses de crianças e adolescentes: uma Ação Civil Pública para a criação do atual Conselho Tutelar, um Mandado de Segurança para garantir a matrícula de alunos numa escola, uma Ação Declaratória e um Inquérito Civil que está em trâmite para que se crie um Conselho Tutelar numa das cidades da

distanciamento não só da equipe com a criança atendida, como da criança com o Juiz e do Juiz com a equipe. Tais laudos são produzidos para o Juiz, que poderá aceitá-los ou não, de acordo com seu entendimento. Mas nos perguntamos: se o Juiz não teve o amplo contato com uma criança que o auxiliar teve para produzir o laudo, como irá rejeitá-lo?

Infelizmente o diploma legal não pôde solucionar este problema, principalmente ao não criar varas de infância e adolescência específicas e exclusivas, o que, inevitavelmente, levaria os Magistrados a terem o cúmulo de funções, assim como os Promotores de Justiça.

A entrevista realizada com o Magistrado revelou-nos um discurso filantrópico. Declarou o *Nobre Julgador* que não é a via Jurisdicional a que resolverá problemas em relação à infância e à adolescência, relatando-nos por longo período apenas suas atuações em inaugurações de várias entidades de atendimento e todas as obras de *caridade* que já realizou em sua vida particular.

Declarou, ainda, o MM. Juiz, ser totalmente contra às prescrições legais de democracia participativa como forma de fiscalização da sociedade civil às entidades de defesa aos interesses e direitos da criança e ao adolescente.

O Magistrado foi contundente ao explanar seu ponto de vista de que toda e qualquer Ação Jurisdicional ajuizada pela sociedade civil através de um dos entes legitimados para que o Poder Público realize obrigação comissiva ou omissiva a fim de atender necessidades de crianças ou adolescentes, será julgada improcedente por ele, embora o mesmo entenda que a eficácia do ECA dependerá, na maioria das vezes, da atuação do Poder Público, como pudemos perceber em trechos da entrevista realizada, em que o Magistrado afirma que

O Estatuto da Criança e do Adolescente é uma das legislações mais avançadas do mundo, o Estatuto é uma das mais belas leis do país, só que na aplicação de país de terceiro mundo, ela fica obscurecida, a lei é bela mas fica escondida [...], o que ela propõe, afinal de contas, envolve recursos humanos e econômicos que os Governos não dão, e fica por isso mesmo.

Defendeu, ainda, o MM. Juiz que

O responsável pela Política tem o poder discricionário de

---

região.

estabelecer o que para ele é prioridade [...] o Estatuto vai ter efeitos quando pegarmos políticos e gente que gerencia com sensibilidade para a causa da criança e do adolescente. Não tem ação para você obrigar o prefeito de Marília ou qualquer prefeito a construir uma casa para crianças.

Estranho nos parece que o Magistrado desconheça qualquer mecanismo que possa obrigar o Poder Executivo a prever na lei de diretrizes orçamentárias e no plano orçamentário anual despesas fundamentais a serem realizadas, atendendo os princípios Constitucionais da Proteção Integral e da Prioridade Absoluta à infância e adolescência, vez que a melhor e mais recente doutrina tem se mostrado, em sua grande maioria, a favor do posicionamento de que é possível que o Poder Judiciário profira decisão obrigando o Executivo a realizar obrigação de fazer ou não fazer, para impedir-se o gasto do dinheiro público em obras não prioritárias para a comunidade e/ou para investir-se em obra fundamental para a criança e para o adolescente, apurando-se, ainda, a responsabilidade civil e criminal do ordenador das despesas<sup>18</sup>.

Como relatou Marchesan:

A utilização da via jurisdicional se faz necessária sempre que o Estado se omite quanto a alguma política social ou ação de abrangência individual contemplada pelo ECA.  
[...] a intervenção do Judiciário somente se impõe quando determinado direito social é negligenciado. Nessa hipótese, esse Poder está reconhecendo uma omissão inconstitucional por parte dos demais poderes. (MARCHESAN, 1998, p. 99).

Assim, o discurso filantrópico e reacionário do Magistrado demonstrou um inequívoco despreparo do mesmo e revelou-nos um Poder Judiciário anacrônico à própria inovação normativa, o que nos aponta, às margens das conclusões, que a ineficácia de um diploma legal se inicia nos próprios fóruns e tribunais desse país.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A discussão histórica sobre a infância e adolescência que desenvolvemos inicialmente possibilitou-nos visualizar as transformações pelas quais o tratamento dado à

---

<sup>18</sup> Autores de grande importância no cenário Jurídico como Hugo Nigro Mazzilli e Ana Maria Moreira Marchesan entendem ser perfeitamente possível este tipo de decisão do Judiciário.

criança e ao adolescente passou ao longo do tempo e mostrou-nos a triste realidade da maior parte das crianças brasileiras que vivem cinco séculos de opressão, com desrespeito aos seus direitos.

A responsabilização de toda a sociedade civil pela violação de direitos de crianças e jovens superou os velhos paradigmas dos Códigos de Menores anteriores, principalmente o do assistencialismo filantrópico, substituindo-o pelo paradigma da cidadania, cujo pressuposto não é apenas de que o cidadão é credor de direitos e privilégios, mas que também é responsável por atitudes que se refletem na coletividade, principalmente no que diz respeito à defesa de direitos da população infantil e juvenil.

Todavia, pudemos identificar neste estudo dois fatores que concorrem para as dificuldades de se obter a eficácia plena do ECA, e, especificamente, a eficácia social da Política de Atendimento nele prevista: a falta de preocupação do Estado com as políticas sociais básicas e o engessamento da mentalidade dos agentes envolvidos na dinâmica do ECA, moldada nos superados padrões do Código de Menores.

Os esforços de integração das políticas sociais é ponto fundamental para a eficácia do ECA, mas seu atrelamento a um paradigma obsoleto de política social que não comprometa a estrutura econômica é um problema deste lei, sendo a Política de Atendimento impraticável com a permanência de meras políticas sociais de caráter assistencialista.

O discurso monótono de que o ECA "é a melhor lei do mundo nesta esfera" esconde o fato de que ele não tem recursos próprios<sup>19</sup> e, mais que isso, inexistente norma específica que viabilize a atuação do Judiciário para obrigar-se o Poder Executivo a destinar sua receita a programas voltados à criança e ao adolescente.

O que se evidenciou também em nossa pesquisa foi a necessidade de programas específicos voltados às famílias, o que, embora seja previsão legal<sup>20</sup> do ECA, inexistente na maioria das entidades voltadas ao atendimento da criança e do adolescente.

Não podemos deixar de falar, ainda, dos méritos que o ECA possuiu: ele não deixa dúvidas quanto ao que sejam os direitos das crianças e adolescentes e também quanto aos deveres da família, Estado e sociedade em proteger tais direitos.

Entretanto, há que se mencionar, como já apontamos anteriormente, que a

---

<sup>19</sup> Os fundos do Estatuto da Criança e do Adolescente são voluntários.

<sup>20</sup> "Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no artigo 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:" inciso IV: "inclusão em programas comunitários ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente."

mentalidade conservadora dos operadores do ECA criam impasses para sua eficácia plena<sup>21</sup>.

Assim, somente poderemos verificar uma maior eficácia social desta lei a partir da mudança da mentalidade de seus operadores, com a tomada da postura prevista no ECA e observância aos seus princípios.

Paralelo a tudo isso, é salutar que as entidades de atendimento à infância e adolescência, os Conselhos Tutelares, o Ministério Público e o Judiciário tenham apenas pessoas vocacionadas e especializadas para o trato destas causas.

A instalação de Varas Especiais para infância e adolescência, não cumuladas com Varas Cíveis ou Varas Criminais é, ainda, outro fator determinante para um melhor desempenho dos operadores do direito voltados a esta área, possibilitando-se, assim, que a fiscalização de entidades e do Conselho Tutelar se realize efetivamente.

Tal *especialização* dos agentes envolvidos com crianças e adolescentes possibilitará a necessária atualização aos princípios que regem o diploma legal vigente.

Resta, ainda, falarmos do mérito das entidades de iniciativa privada, normalmente de caráter religioso, que têm se mantido há décadas na luta pelos direitos da infância e adolescência, assim como da relevância da participação de associações de bairros, conforme verificamos, o que demonstra que a sociedade civil tem se mobilizado.

Entendemos, assim, que embora estejam sendo dados alguns passos na busca da efetivação dos direitos das crianças e adolescentes previstos pela Constituição Federal e pelo ECA, ainda resta um longo caminho a ser percorrido para atingir-se a plena eficácia social desta lei, de modo que seus efeitos na realidade ainda são muito poucos em relação ao que é assegurado legalmente.

## REFERÊNCIAS

ALBERGARIA, Jason. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. Rio de Janeiro: Aide Editora, 1991.

---

<sup>21</sup> Um exemplo disso está no conflito ente a aplicação dos princípios norteadores do ECA que determinam a Prioridade Absoluta a ser dada à infância e juventude pelo Poder Público, tendo por respaldo a democracia participativa, e a manutenção da Poder Discricionário dos representantes do Executivo, em que ainda existe recusa à idéia de que através de Ações Judiciais possa-se enfrentar a discricionariedade face à Prioridade Absoluta, submetendo aquela a esta. Para esclarecer melhor este ponto, remeto-me à entrevista realizada com o Juiz da Vara da Infância e Adolescência, quando o mesmo disse que não deferirá qualquer pedido que venha a obrigar a Prefeitura a destinar sua verba a programas vinculados a infância e juventude, como a construção de uma escola, em detrimento às suas diretrizes orçamentárias, ainda que o orçamento possa estar sendo investido em causas que não apresentam qualquer relevância ou a "Prioridade Absoluta", como destinar verbas ao Carnaval.

ALVAREZ, Marcos César. *A emergência do Código de Menores de 1927: uma análise do discurso jurídico e institucional da assistência e proteção aos menores*. 1989. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1989.

ARIÉS, Philippe. *História social da criança e da família*. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

CHAVES, Antônio. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: LTr, 1994.

COSTA, Jurandir Freire. *Ordem médica e norma familiar*. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

CRETELA JÚNIOR, José. *Curso de direito romano*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

CURY, Munir; SILVA, Antônio Fernando do Amaral; MENDEZ, Emílio Garcia (Coord. ). *Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais*. São Paulo: Malheiros, 1996.

DONZELOT, Jacques. *A polícia das famílias*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. O princípio da prioridade absoluta aos direitos da criança e do adolescente e a discricionariedade administrativa. *Revista dos Tribunais*, v. 749, p. 82-103, mar. 1998.

PEREIRA, Tânia da Silva. *Direitos da criança e do adolescente*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1996.

SILVA, Roberto da. *Os filhos do governo*. São Paulo: Ática, 1997.

---

**ARTIGO RECEBIDO EM 2001.**