

Estatuto da Criança e do Adolescente: modelo de proteção integral para formação do cidadão completo

Luis Miguel Barudi de Matos¹
Sebastião Rodrigues Gonçalves²

Resumo

O estudo em tela objetiva analisar a efetividade do Estatuto da Criança e do Adolescente como forma de fortalecer o conceito de cidadania e de proteção à dignidade da pessoa humana. Para tanto, a pesquisa realizada através da evolução legislativa, demonstrou a evolução dos princípios orientadores do Direito Menorista e a quebra de paradigma ocorrida com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu o conceito de Proteção Integral à criança e ao adolescente. Essa doutrina orientou a elaboração do vigente Estatuto e determina a sua interpretação perante o ordenamento jurídico brasileiro. Um dos objetivos específicos é a alocação do Estatuto dentro da realidade escolar e as situações de indisciplina, informando a função dos estabelecimentos de ensino na formação de cidadãos aptos a desempenhar seu papel na sociedade.

Palavras-chave: Proteção integral; criança e adolescente; direitos humanos.

Child and Adolescent Statute: a model of integral protection for the complete formation of the citizen

Abstract

This study aims at analysing the effectivity of the Child and Adolescent Statute as a way to strengthen the concept of citizenship and protection to the dignity of human beings. In this way, this research, made in the light of legislative evolution, showed the evolution of the guideline principles from the "Menorista" Law and the break of this paradigm occurred with the promulgation of the Federal Constitution of 1988, which established the concept of Integral Protection to the Child and Adolescent. This doctrine guided the elaboration of the present statute and it determines its interpretation before the Brazilian Law. One of the specific objectives is to insert the statute into the school reality and the situations of lack of discipline, informing the function of educational institutions towards developing qualified citizens to exercise their roles in society.

Key-words: Integral protection; child and adolescent; human rights.

¹ Acadêmico do 5º ano do Curso de Direito da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Campus de Foz de Iguaçu.
E-mail: luismiguel@unioeste.br

² Professor do Centro de Educação e Letras da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Campus de Foz de Iguaçu.

Infância e adolescência e sua relação com o mundo “adulto”

A concepção da infância como um período específico da vida, distinto da fase adulta e, conseqüentemente, a visão da criança e adolescente, como um ser em fase de formação e de desenvolvimento que necessita de atenção e cuidados específicos, constituiu-se nos primórdios do Renascimento. A partir daquela época expandiram-se diversas teorias e concepções filosóficas, morais, educacionais, jurídicas e psicológicas sobre a infância, muitas vezes concorrentes.

Em sua obra *O Emílio ou da Educação*, Rousseau (1992, p.10) defendia a tese de que “nascemos fracos, precisamos de força; nascemos desprovidos de tudo, temos necessidade de assistência; nascemos estúpidos, precisamos de juízo. E complementa, “tudo o que não temos ao nascer, e de que precisamos adultos, é-nos dada pela educação”.

Pela concepção liberal, o Estado é a instituição de direito, a associação dos seres humanos para a proteção da individualidade e da coletividade; nesse sentido, entendia-se que os direitos estão dissociados dos deveres e obrigações. Mas, a criança não pode ser entendida como sujeito de deveres e obrigações antes de receber da família, da sociedade e do Estado uma formação (educação) adequada e necessária para esse exercício.

Por essa lógica, o educador é o representante primeiro do Estado nesse processo de formação, sendo o responsável direto pela educação formal da criança e do adolescente, o que é um direito garantido. Como representação do Estado, cabe ao educador buscar uma visão de conjunto, de totalidade do processo. Se alguma etapa desse processo de formação seja na família, no ambiente social ou mesmo na escola, não está sendo desenvolvida corretamente e, por conta disso, a criança ou adolescente não obtém o desempenho esperado, ou ainda, comete atos de indisciplina, cabe ao educador/Estado buscar formas de solução alternativas à punição pura e simples, conforme defende a corrente mais conservadora de educadores que vêem na educação apenas um processo de aquisição de conhecimento escolar.

Nossa sociedade estratificada já é, por sua própria natureza, excludente. Aquela criança ou adolescente que não consegue adequar-se aos padrões ditos sociais será, via de regra, excluído e discriminado no seu meio social. Essa condição excludente só será agravada com punições e reprimendas.

Para Locke (1978, p.56), a relação entre adultos e crianças assim se definia:

[...] o poder que os pais têm sobre os filhos resulta do dever que lhes incumbe – cuidar da progênie durante o estado imperfeito da infância. Informar o espírito e governar as ações dos menores ainda ignorantes até que a razão venha ocupar o lugar que lhe compete, aliviando-os dessa preocupação, é o que precisam os filhos e os pais estão obrigados a fazer; porque Deus, tendo dado ao homem o

entendimento para dirigir-lhe as ações, concedeu-lhe liberdade de vontade e de ação como a estas pertinentes, dentro dos limites da lei sob a qual vive. Todavia, enquanto o filho se encontrar em um estado em que não tenha entendimento próprio para dirigir-lhe a vontade, não poderá ter qualquer vontade própria para seguir: quem por ele entende terá também de por ele querer; terá de prescrever-lhe a vontade e regular-lhe as ações; mas, quando o filho atingir o estado que fez do pai um homem livre, também será livre.

Já, no Manifesto Comunista, Marx e Engels (1872) denunciavam a exploração infantil das crianças oriundas da classe proletária, obrigadas a trabalhar nas fábricas e tidas como meios de produção, de menor custo, diga-se. Defendiam a substituição da educação doméstica pela educação social, fornecida pelo estado, de forma pública e gratuita, com acesso a todas as crianças, somado à abolição do trabalho infantil nos moldes em que era praticado³.

Como se pode perceber, independente da corrente ideológica, o tratamento dispensado às crianças sempre foi pautado, idealmente, pela proteção diferenciada, observando-se sua condição especial de indivíduo em formação. Em conformidade com as distintas concepções foram instituídas e delineadas uma série de leis e instituições para orientar as práticas no que diz respeito ao tratamento da criança e ao adolescente. Sendo alterado, também, o rol de atribuições, direitos e deveres para com ela, nos âmbitos do público e privado.

No campo jurídico-social, no século XX, a maior transformação deu-se com a substituição da doutrina da situação irregular para a da proteção integral. Essa mudança de paradigma⁴ e suas conseqüentes influências no formato das instituições e no processo de atribuição de responsabilidades em relação à criança trouxeram avanços de tal envergadura que afetaram todas as áreas relacionadas à infância e a juventude. Desde a educação até a esfera jurídico-penal. Os marcos de referência para nossa análise, nos planos internacional e nacional, é respectivamente a Convenção dos Direitos da Criança e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº. 8.069/90).

³ Nota do autor: A exploração do trabalho infantil vem dos primórdios da história humana. Com a Revolução Industrial, soma-se o objetivo de aumentar os lucros das indústrias detentoras do capital. No entanto os fundamentos da ideologia capitalista justificam o trabalho infantil e feminino não como forma para ampliar os lucros das empresas, mas como de evitar a criminalidade praticada por menores e a prostituição das mulheres. Isso como se o fato de afastar pais e filhos do convívio e obrigá-los a jornadas exaustivas de trabalho, impedindo os menores de idade de freqüentar a escola ou até mesmo de brincar não fosse um crime ainda maior.

⁴ Paradigma é a representação do padrão de modelos a serem seguidos. É um pressuposto filosófico matriz, ou seja, uma teoria, um conhecimento que origina o estudo de um campo científico; uma realização científica com métodos e valores que são concebidos como modelo; uma referência inicial como base de modelo para estudos e pesquisas. Para maior aprofundamento sobre o tema, relacionado com o estudo da ciência, ver KUHN, Thomas. A estrutura das revoluções científicas. 7.ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

No período de vigência da doutrina da situação irregular as leis e as instituições foram orientadas, predominantemente, pela lógica da integração sistêmica, ou seja, o Estado prevalece como poder jurídico e administrativo que determina e controla o processo de socialização, especialmente da criança pobre, considerada menor, menos por sua situação fisiológica e mais por sua situação econômica, e exerce um controle social pleno sobre este grupo, excluindo a família do processo. O Estado tem o poder arbitrário sobre o menor.

Com a sublevação da doutrina da proteção integral a integração social se afirma e as responsabilidades da família e das organizações públicas da sociedade civil no processo de socialização da criança, tanto no campo assistencial quanto no da garantia dos direitos, consolidam-se. O Estado passa a ser partícipe do processo de socialização, colaborando com os demais atores, família e sociedade na garantia e na proteção da criança e do adolescente.

No processo legislativo, também se verificam diferenças incisivas em relação ao tema. As primeiras leis e instituições foram elaboradas sob orientação exclusiva do Estado, enquanto a Convenção e o Estatuto da Criança e do Adolescente foram elaborados com a participação da sociedade civil organizada e de grupos especializados no tema.

Com relação aos princípios norteadores, também é possível observar uma alternância entre uma concepção em torno dos direitos de cidadania, em que a infância é responsabilidade privada e pública e crianças são sujeitos de direitos (proteção integral), e uma ordem discursiva e cultural tradicional, na qual a criança é concebida como objeto de intervenção totalitária do Poder Judiciário (situação irregular).

Marco histórico e legislativo

Os primeiros tribunais de menores foram os de Illinois, nos EUA, em 1899 e, sucessivamente, na Inglaterra (1905), Alemanha (1908), Hungria e Portugal (1911), França (1912), Japão (1922), Espanha (1924) e México (1927). Na América Latina, os primeiros tribunais foram implantados na Argentina, em 1921; no Brasil, em 1923; e no Chile, em 1928.

No Brasil, o primeiro código de menores (Código de Menores Meilo Mattos, de 1927) era destinado aos menores de 18 anos de idade 'em situação irregular', ou seja, aos delinquentes e aos abandonados moral ou materialmente. O Código de Menores delegava ao juiz o poder absoluto de decidir o destino dos "menores abandonados ou delinquentes", definindo medidas de caráter assistencial ou correccional repressivo. Assim, no âmbito do posicionamento estatal da década de 30, que concebiam "o problema social como caso de polícia", os menores eram vistos como uma ameaça social e deviam ser regenerados pela intervenção ativa do poder público.

No âmbito internacional, o primeiro documento legal concebendo a criança e adolescente como sujeito de direito foi a Declaração Universal dos Direitos da Criança, aprovada em 1959 pela Assembléia Geral das Nações Unidas. Nesta

declaração, foram afirmados os direitos concernentes às crianças e adolescentes, contidos em um preâmbulo e dez princípios sintetizados em direito à igualdade, a um nome e à nacionalidade, à alimentação, moradia e assistência médica adequada para a criança e a mãe, ao amor e a compreensão por parte dos pais e da sociedade, à educação gratuita e ao lazer, a ser socorrida em primeiro lugar, a ser protegida contra o abandono e a exploração no trabalho e a crescer dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos⁵.

A partir desse momento, no Brasil, diferentes projetos de alteração do Código de Menores foram elaborados, principalmente nas décadas de 1960 e 1970. Esses podem ser agrupados em duas vertentes: uma favorável e outra contrária à inclusão dos princípios da Declaração dos Direitos da Criança, de 1959, na legislação específica.

Infelizmente, conforme Frota (2004, p.6), prevaleceu a posição contrária à inclusão. No novo Código de Menores, de 1979, o argumento central da posição vencedora, que excluiu a referência aos direitos no novo código, era o de que a Declaração de 1959 havia firmado “direitos genéricos, oriundos de um consenso humanístico universal que não poderiam ser assegurados por ações jurídicas”.

Com a implantação da Política Nacional do Bem Estar do Menor (PNBEM, Lei nº 4.513/64), a definição da política de atendimento ao menor passou para a *responsabilidade do Poder Executivo*. Assim, criou-se a figura da Fundação

⁵ PRINCÍPIO 1º: A criança gozará todos os direitos enunciados nesta Declaração. Todas as crianças, absolutamente sem qualquer exceção, serão credoras destes direitos, sem distinção ou discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição, quer sua ou de sua família. PRINCÍPIO 2º: A criança gozará proteção especial e ser-lhe-ão proporcionadas oportunidades e facilidades, por lei e por outros meios, a fim de lhe facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, de forma sadia e normal e em condições de liberdade e dignidade. Na instituição de leis visando este objetivo levar-se-ão em conta, sobretudo, os melhores interesses da criança. PRINCÍPIO 3º: Desde o nascimento, toda criança terá direito a um nome e a uma nacionalidade. PRINCÍPIO 4º: A criança gozará os benefícios da previdência social. Terá direito a crescer e criar-se com saúde~ para isto, tanto à criança como à mãe, serão proporcionados cuidados e proteção especiais, inclusive adequados cuidados pré e pós-natais. A criança terá direito a alimentação, habitação, recreação e assistência médica adequadas. PRINCÍPIO 5º: À criança incapacitada física, mental ou socialmente serão proporcionados o tratamento, a educação e os cuidados especiais exigidos pela sua condição peculiar. PRINCÍPIO 6º: Para o desenvolvimento completo e harmonioso de sua personalidade, a criança precisa de amor e compreensão. Criar-se-á, sempre que possível, aos cuidados e sob a responsabilidade dos pais e, em qualquer hipótese, num ambiente de afeto e de segurança moral e material~ salvo circunstâncias excepcionais, a criança de tenra idade não será apartada da mãe. À sociedade e às autoridades públicas caberá a obrigação de propiciar cuidados especiais às crianças sem família e aquelas que carecem de meios adequados de subsistência. É desejável a prestação de ajuda oficial e de outra natureza em prol da manutenção dos filhos de famílias numerosas. PRINCÍPIO 7º: A criança terá direito a receber educação, que será gratuita e compulsória pelo menos no grau primário. Ser-lhe-á propiciada uma

Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM), que definia as linhas gerais da Política de Bem Estar do Menor e das Fundações Estaduais (FEBEM), que executavam, nos estados-membros, a política definida em nível nacional.

O princípio original da PNBEM, oficialmente, era o de enfatizar as práticas assistenciais e de proteção, em detrimento das punitivas. Porém, o que se verificou foi o predomínio da orientação correccional-repressiva, com a opção freqüente pela internação (o que deveria ser medida excepcional) e na forma de estruturação das FEBEM como instituições totalitárias.

Desse relato histórico, conclui-se que a legislação e as políticas de atendimento relativas à infância e à adolescência no Brasil, no período de 1927 a 1988, foram orientadas pela doutrina da situação irregular, que legitimava uma intervenção estatal absoluta sobre crianças e adolescentes pobres e estigmatizadas como menores sujeitos ao abandono e considerados potencialmente perigosos. Essa periculosidade era presumida por sua condição social, fato que estigmatizava as crianças e adolescentes nessa situação.

Como se refere FROTA (2004, p.8), com muita propriedade, “trata-se de um processo de judicialização às avessas, onde o poder jurídico não se baseia num sistema de direitos, mas no poder tutelar e discricionário do juiz de menores que, sem recorrer ao devido processo legal, define o destino de crianças e adolescentes pobres, rotulando, segundo seu critério, como abandonados ou infratores. Deste modo, crianças e adolescentes excluídos do usufruto de políticas sociais básicas, desprovidos, juntamente com suas famílias, da condição de cidadãos, são agrupados sob o rótulo de menores e ficam sob o poder discricionário do juiz”.

O Código de Menores e a PNBEM foram revogados pela Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente aprovado em junho de 1990. Essa transformação legislativa foi resultado da intensa mobilização da

educação capaz de promover a sua cultura geral e capacitá-la-á, em condições de iguais oportunidades, desenvolver as suas aptidões, sua capacidade de emitir juízo e seu senso de responsabilidade moral e social, e a tornar-se um membro útil da sociedade. Os melhores interesses da criança serão a diretriz a nortear os responsáveis pela sua educação e orientação- esta responsabilidade cabe, em primeiro lugar, aos pais. A criança terá ampla oportunidade para brincar e divertir-se, visando os propósitos mesmos da sua educação- a sociedade e as autoridades públicas empenhar-se-ão em promover o gozo deste direito. PRINCÍPIO 8º: A criança figurará, em quaisquer circunstâncias, entre os primeiros a receber proteção e socorro. PRINCÍPIO 9º: A criança gozará proteção contra quaisquer formas de negligência, crueldade e exploração. Não será jamais objeto de tráfico, sob qualquer forma. Não será permitida à criança empregar-se antes da idade mínima conveniente- de nenhuma forma será levada a ou ser-lhe-á permitido empenhar-se em qualquer ocupação ou emprego que lhe prejudique a saúde ou a educação ou que interfira em seu desenvolvimento físico, mental ou moral. PRINCÍPIO 10º: A criança gozará proteção contra atos que possam suscitar discriminação racial, religiosa ou de qualquer outra natureza. Criar-se-á num ambiente de compreensão, de tolerância, de amizade entre os povos, de paz e de fraternidade universal e em plena consciência que seu esforço e aptidão devem ser postos a serviço de seus semelhantes.

sociedade civil organizada durante a redemocratização do País, influenciada também pelas novas concepções sobre a criança, estruturadas no plano internacional e consolidadas na Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989.

A repressão e a punição como medidas de combate à criminalidade e à violência

O significativo aumento dos índices de criminalidade e de violência no Brasil trouxe à tona a discussão sobre os procedimentos a serem adotados pelo Estado no combate a esse fenômeno. Grande parcela da população defende posicionamentos mais incisivos do Estado frente à explosão desses índices. Há grupos que defendem a “tolerância zero”, a institucionalização da pena de morte, a diminuição dos benefícios aos detentos, a diminuição da maioria penal, o aumento das penas restritivas de liberdade e a possibilidade de seu cumprimento em regime integralmente fechado, dentre outras medidas.

Pode-se notar, nessas afirmativas, a influência negativa do processo de penalização das condutas, o chamado **Movimento da Lei e Ordem**⁶, associado à doutrina do **Direito Penal do Inimigo**⁷. Essa visão, de cunho punitivo-repressivo, não tem o

⁶ O problema da polícia na ordem social democrática é garantir o consenso moral - seja fazendo o crime não compensar pela detenção rápida e certa do criminoso, seja comunicando à periferia social as regras públicas de comportamento da sociedade democrática - a proscrição do ócio, do vício, do crime e da violência instrumental. Por outro lado, a polícia é objeto a ser contido, dado o potencial de ameaça ao pleno exercício, pelo cidadão, de suas liberdades negativas, representado pelo uso arbitrário de poder pelos agentes do estado no combate ao crime. O primeiro problema é de *eficácia* na provisão de ordem, justiça e paz e envolve concentração de poder simbólico e instrumental na organização policial; o segundo problema envolve restrição no uso de poder pelo policial na produção da ordem. Ou seja: o modelo de “ordem sob a lei” envolve paradoxo argutamente identificado pela análise organizacional: “ordem” significa conformidade a padrões absolutos de moralidade enquanto “lei” representa limites racionais à imposição de ordem. Logo, é possível postular a incompatibilidade potencial entre justiça substantiva e justiça formal, retoricamente articuladas no modelo (SKOLNICK, 1966, in Crimes, vítimas e policiais - Revista de Sociologia da USP, Vol. 9, nº 1, 1997).

⁷ *Características do Direito Penal do inimigo*: (a) o inimigo não pode ser punido com pena, sim, com medida de segurança; (b) não deve ser punido de acordo com sua culpabilidade, senão consoante sua periculosidade; (c) as medidas contra o inimigo não olham prioritariamente o passado (o que ele fez), sim, o futuro (o que ele representa de perigo futuro); (d) não é um Direito Penal retrospectivo, sim, prospectivo; (e) o inimigo não é um sujeito de direito, sim, objeto de coação; (f) o cidadão, mesmo depois de delinquir, continua com o *status* de pessoa; já o inimigo perde esse *status* (importante só sua periculosidade); (g) o Direito Penal do cidadão mantém a vigência da norma; o Direito Penal do inimigo combate preponderantemente perigos; (h) o Direito Penal do inimigo deve adiantar o âmbito de proteção da norma (antecipação da tutela penal), para alcançar os atos preparatórios; (i) mesmo que a pena seja intensa (e desproporcional), ainda assim, justifica-se a antecipação da proteção penal; (j) quanto ao cidadão (autor de um homicídio ocasional), espera-se que ele exteriorize um fato para que incida a reação (que vem confirmar a vigência da norma); em relação ao inimigo (terrorista, por exemplo), deve ser interceptado prontamente, no estágio prévio, em razão de sua periculosidade (GOMES, 2006).

condão de resolver, como num passe de mágica, as mazelas sociais que desembocam na explosão da violência e da insegurança da população. Isso é claro e comprovado.

No Brasil, tem-se um dos maiores sistemas prisionais do mundo em número de vagas e de detidos. Nossa força policial é uma das mais numerosas existentes, inclusive em complexidade de comando. Temos as polícias civil, militar, federal, as guardas municipais, as forças de segurança nacional, as de repressão ao contrabando e ao tráfico. Dentro de cada corporação, existem os grupamentos especializados em determinados crimes, com seus comandos específicos. Além de todo esse aparato policial, ainda há o sistema de segurança privada, para proteção do patrimônio e da segurança pessoal dos cidadãos mais abastados. Somam-se ainda os grupos de extermínio denunciados pela mídia, responsáveis pela morte de centenas de pessoas nas grandes cidades brasileiras.

Não é pela ausência de polícia ou de sua ação repressiva que se permanece nessa condição de reféns da violência. Outrossim, existem problemas estruturais e institucionais dentro dessas corporações.

Quanto à questão legislativa, a situação é similar. O Brasil possui um ordenamento jurídico enorme e complexo, abrangendo os mais diversos temas da vida civil da sociedade, tanto nas esferas civil quanto penal, além da legislação administrativa, militar, trabalhista, previdenciária, tributária e outras; todas sistematicamente vinculadas entre si. Mais uma vez, detecta-se problema estrutural e institucional nos poderes legislativo e judiciário, que obstam seus corretos funcionamentos.

Com relação ao acesso à justiça tem-se como base de dados o trabalho desenvolvido pelo Núcleo de Estudos e Defesa de Direitos da Infância e da Juventude de Foz do Iguaçu. O projeto, desenvolvido em parceria pelo Governo do Estado do Paraná por meio de suas Secretarias, órgãos e Universidades e entidades da Sociedade Civil, implantou núcleos de atendimento e pesquisa sobre o tema dos direitos da criança e do adolescente, visando a efetiva execução da legislação vigente (PARANÁ, 2005)⁸.

Em Foz do Iguaçu, o núcleo está a cargo da Unioeste – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, por intermédio do Curso de Direito, com funcionamento em instalações cedidas pelo Fórum Estadual de Justiça.

O município, considerado como um dos mais violentos do Brasil, chegando ao estrondoso marco de uma morte violenta por dia no ano de 2006, também apresenta suas mazelas no que diz respeito aos menores em situação de risco.

⁸ O referido programa foi instituído pelo Termo de Convênio TC-11/05, firmado pelo Governo do Estado do Paraná, SETI – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, SEJU – Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania, SETP – Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Promoção Social, IASP – Instituto de Ação Social do Paraná, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná, Ministério Público do Estado do Paraná e as Instituições Estaduais de Ensino Superior (UEL, UEM, UNIOESTE, UEPG, UNICENTRO e FUNDINOPI).

O trabalho desenvolvido pelo Núcleo de Estudos e Defesa de Direitos da Infância e da Juventude de Foz do Iguaçu demonstra índices elevados de atos de violência envolvendo crianças e adolescentes, seja na posição de autoria como na de vítimas dessas situações.

Em relatório de atividades realizado ao final do ano de 2006, a Coordenação do Núcleo de Estudos e Defesa de Direitos da Infância e da Juventude de Foz do Iguaçu trouxe à tona a realidade judiciária das crianças e adolescentes advindas de camadas sociais com menos acesso a recursos de ordem econômico-financeira e social postas em situação de risco.

No período, de maio a dezembro de 2006, o Núcleo realizou 430 (quatrocentos e trinta) atendimentos jurídicos, assim entendidos como aqueles que incorreram em necessidade de alguma medida judicial. Além desses, foram contabilizados outros 873 (oitocentos e setenta e três) atendimentos de balcão, considerando os pedidos de esclarecimentos e orientações acerca de determinadas situações jurídicas.

Desses atendimentos efetivos, 131 (cento e trinta e um) foram referentes a menores que se encontravam sob custódia em centros de internação ou submetidos a algum tipo de sanção por prática de algum ato infracional. Nesse quadro encontra-se a atuação jurídica do Núcleo na defesa prévia em ações penais, pedidos de desabrigamento de menores, pedidos de internação de menores, revogação de internação provisória, restituição de coisa apreendida e transferência de adolescente internado.

Seguindo as informações do relatório, outros 77 (setenta e sete) casos envolviam a guarda de menores, disputada pelos pais ou familiares ou, ainda, sendo destituída de algum deles por motivos diversos. Dessa mesma natureza, tem-se as ações de tutela e curatela, totalizando 32 (trinta e dois) casos, que vão desde a contestação de tutor ou curador até o pedido de nomeação.

Os demais atendimentos estão divididos entre pedidos de alvará judicial, autorização de viagem, autorização de visitas à cadeia pública, busca e apreensão de menores, suprimento ou retificação de registro de nascimento, suprimento de idade ou autorização para casamento e pedidos de providências diversas.

Note-se a gravidade da situação cujos números demonstram que cerca de 31% (trinta e um por cento) dos casos atendidos derivam de situações envolvendo a violência praticada pelos adolescentes infratores. Outros 18% (dezoito por cento) tratam de situação de risco para a criança e adolescente, seja derivado da relação com a família ou da situação dos responsáveis naturais, envolvidos em atividades criminosas, apreendidos ou processados.

As medidas propostas, no sentido de reestruturação das forças policiais, reformas no sistema legislativo e judiciário, reformas profundas na legislação penal, que é considerada antiquada e obsoleta, apesar de salutares, não são milagrosas. Só aumentar a eficiência das forças e instrumentos de repressão e de punição não é a solução para o problema.

O estatuto da criança e do adolescente como instrumento de combate à criminalidade e à violência

O Estatuto da Criança e do Adolescente, desde sua criação e entrada em vigor, foi taxado como uma lei permissiva, que garantia excesso de direitos às crianças e aos adolescentes, omitindo-lhes obrigações e deveres. E que, de certo modo, teria contribuído para o aumento da criminalidade e da violência, tendo como atores as pessoas dessa faixa etária. Esse crescimento nos índices de criminalidade e violência seria produzido pela impunidade que estaria garantida pelo ECA às crianças aos adolescentes infratores. Essa visão ainda é encontrada nos dias de hoje, quando a referida lei está prestes a completar 18 anos de existência.

Diante dos trabalhos realizados nas escolas públicas do Estado do Paraná observa-se que há entre os profissionais da educação uma corrente filosófica que defende a volta do direito à punição aos alunos entendidos como “indisciplinados” e qualificados como “rebeldes”. Esses profissionais ainda não aprovam o ECA como instrumento de defesa da criança e do adolescente.

Mas, os detratores do ECA são os mesmos que defendem a implantação do movimento da Lei e Ordem e do Direito Penal do Inimigo, ambos muito parecidos, em seus fundamentos filosóficos, com a doutrina anterior da Situação Irregular. Mais uma vez, deve-se pontuar a discussão pela eficiência das medidas punitivas e repressivas, anteriormente adotadas. O Estado, até a Constituição Federal de 1988, tinha o Código de Menores, fundado na doutrina da Situação Irregular e orientado por seus princípios. Havia instituído toda a política pública de atendimento ao menor, como se referia na época às crianças e adolescentes, com base na internação em instituições de ressocialização, as FEBEM, que acabaram por se transformar em verdadeiros presídios.

Ao invés de ressocializar, esses institutos funcionaram como escolas do crime, formando os criminosos de alta periculosidade que atuam hoje nas grandes cidades brasileiras, liderando facções criminosas e quadrilhas especializadas nos mais diversos delitos graves, desde roubos praticados através de assaltos à mão armada até a extorsão mediante seqüestro.

O caso do detento Marco Williams Herbas Camacho, o popular “Marcola” é emblemático. Famoso por ser considerado um dos líderes do PCC – Primeiro Comando da Capital e, supostamente, ter ordenado a série de ataques que assolou São Paulo e interior em 2006, teve infância pobre, foi menino de rua e menor infrator. Depois se transformou num dos criminosos mais perigosos do Brasil (AMARAL e BARROS, 2006). Convocado pela CPI de Combate à Violência, Marcola prestou o seguinte depoimento sobre sua história de vida:

Eu gostaria de falar, doutor, que o básico é discutir a criminalidade, o que leva uma pessoa a se tornar um criminoso. Então, gostaria de contar um pouco a história da

minha infância, da minha juventude até o momento atual. Eu me tornei órfão aos 9 anos de idade. Com 10 anos fui para as ruas, morar na Praça da Sé, em São Paulo. Quando eu tinha fome, puxava uma corrente, era um “trombadinha”. Quem ia dizer pra mim naquele momento que eu estava cometendo um crime? Eu tinha fome, doutor. O Estado não estava ali para me assistir, a única instituição do Estado que eu sabia que existia era a FEBEM. E sabia que lá ocorria tortura, estupro, e não era isto que eu queria pra mim. A partir de então, fui entrando na criminalidade sem nem perceber, doutor. Quando me dei conta, tinha 18 anos e estava dentro da Casa de Detenção de São Paulo, no Carandiru. Foi ali que passei a conhecer o que é crime realmente, porque até então eu sobrevivía daqueles pequenos roubos que fazia. Lá dentro descobri que o estupro era uma coisa normal, era normal o cara ser violentado dentro da prisão. Descobri que a violência contra o preso era a coisa mais natural do mundo – o senhor entendeu? Descobri tudo de ruim que um rapaz de 18 anos poderia descobrir dentro da prisão. Descobri a droga dentro da prisão. Eu não usava na rua, mas dentro da prisão passei a usar cocaína. E fui viciado por seis anos, *nesses 14 anos em que estou preso. Então, doutor, cadê o Estado? Não havia uma política para aquela criança que estava com fome na rua. Não havia uma política para me reeducar, para me educar simplesmente. Não havia um gesto caridoso, um gesto de carinho. Existia era pancada da polícia. Nesse contexto, o que é a sociedade para mim? Ela não pode ser amiga, porque está me maltratando. Passei em catorze penitenciárias, doutor, passei por muita coisa horrível na prisão. Já fui morto mais de dez vezes na prisão. Preferia que tivessem me aplicado uma injeção quando cheguei lá aos 18 anos. Assim, não estaria aqui agora e não teria sofrido o que sofri (...)* (AMARAL e BARROS, 2006).

Esse depoimento é um resumo daquilo que a realidade demonstra como o fracasso do modelo anteriormente adotado pelo Estado como política de atendimento à criança e ao adolescente. É a síntese da derrocada da doutrina da situação irregular. Criança pobre, abandonada por qualquer motivo, sem educação ou possibilidade de sustento, levada à criminalidade e, antes de ser resgatada pelo Estado, é punida por este, de forma totalitária e arbitrária. A política estatal se resumia à punição, repressão e isolamento.

A atual orientação, da proteção integral, ao contrário, visa ao amparo da criança e do adolescente, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, credo ou situação socioeconômica. Amparo e proteção especial, superior àquela normal destinada aos cidadãos adultos. Isso não quer dizer que se subtraíam direitos e deveres fundamentais, inerentes à pessoa humana. Quer dizer que, além desses, a criança e o adolescente têm outros direitos devido à sua especial condição de ser em desenvolvimento. Assim determina o artigo 3º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 3º. A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei,

assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

O estatuto da criança e do adolescente e sua aplicabilidade no ambiente escolar

A aura de permissividade que insiste em assombrar o ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente também é invocada pelos educadores, tanto do ensino *fundamental* como do ensino médio. Segundo a categoria, a orientação extremamente contemplativa e protecionista do ECA contribuiu para o aumento dos casos de indisciplina ocorridos no ambiente escolar, conforme observou-se nos seminários sobre o tema nas escolas públicas de Cianorte PR (PARANÁ, 2005).

É necessário refletir acerca do tema levantado por essas questões. A lei e sua função devem ser compreendidas com exatidão, frente ao problema escolar, sempre visando a encontrar soluções efetivas para os problemas enfrentados pelos profissionais da educação no seu dia-a-dia.

O estudo, nesse quesito, busca enquadrar o problema disciplinar nas escolas sob o aspecto jurídico, não esquecendo que a questão *pode e deve* ser enfrentada de outras formas, levando-se em consideração os aspectos médicos, psicológicos, sociológicos e pedagógicos.

O tema educação, que o ECA traz, inicialmente no artigo 4º e posteriormente no Capítulo IV, artigos 53 a 59, vem orientado pelos princípios constantes dos artigos 205 e 227 da Constituição Federal e também no artigo 2º da Lei 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que estabelece que a educação visa ao *preparo* para o exercício da cidadania. Modernamente, cidadania pressupõe um cidadão que conheça e lute por seus direitos, mas que também tenha ciência de suas obrigações, de seus deveres.

Esse deve ser um dos objetivos da escola atual, seja ela de natureza pública ou privada. A escola deve instruir e orientar o educando para o exercício da cidadania, congruando conhecimentos e valores como respeito pelo espaço público e normas de relacionamento interpessoal.

Nesse ponto é que reside a problemática apontada pelos educadores. Dos direitos, o educando tem ciência e conhecimento. Ao passo que de seus deveres e do respeito às normas de relacionamento, sejam elas de cunho jurídico ou social, ele nem sempre se mostra tão interessado.

Nesse momento surge a indisciplina, como uma negação da disciplina, do dever de cidadão. É desta forma que, indiretamente, o Estatuto e demais leis tratam da questão disciplinar, como uma afronta ao dever de cidadão. É uma das funções da escola está nessa questão, ou seja, de contribuir para que o educando tenha conhecimento de seus direitos e obrigações, sujeitando-se às normas legais e regimentais, como parte de sua formação.

Como já foi dito anteriormente, a criança e o adolescente são consideradas titulares de proteção integral e especial por estarem em fase de desenvolvimento psíquico-cognitivo. Isso não significa que eles não tenham deveres e obrigações e apenas direitos.

A diferença está na forma como esses deveres e obrigações lhe são demonstrados e, posteriormente, cobrados. O educando, entendido como criança ou adolescente, deve ser orientado em seus direitos e deveres, de forma igualitária e indiscriminada. O que não se admite é a punição autoritária e abusiva, presente em códigos ulteriores.

As medidas educativas, como o próprio nome diz, devem ter caráter pedagógico e socializador, evitando a natureza punitiva e repressora. O educando deve aprender pela orientação e não pelo medo. A conscientização tem muito mais valia na aprendizagem do que o amedrontamento da possibilidade de punição.

Ainda do ponto de vista unicamente jurídico e especialmente processual, a aplicação de qualquer tipo de sanção, seja ela administrativa, advinda de regimento interno da escola, ou seja medida de segurança advinda do ECA, prevê a garantia constitucional da ampla defesa e do contraditório. Essa garantia, no caso da criança e do adolescente, está agregada à questão da *inimputabilidade*, que deve ser analisada no caso concreto, além da responsabilidade legal de pais, tutores e curadores, incidentes em determinadas situações⁹

Como se observa, a questão é, sobretudo, complexa. Como operacionalizar um sistema punitivo no ambiente escolar no qual seja garantido o direito à ampla defesa e ao contraditório ao aluno? Como inquirir um aluno de 6 (seis) ou 7 (sete) anos de idade? Teremos um “juiz”, um “defensor” e um “acusador”?

Por esses motivos é que não se orienta que as escolas tomem o lugar e a função de tribunais de justiça, sob pena de aplicarem-se punições arbitrárias sob qualquer ângulo de análise, seja moral, filosófica, social ou jurídica.

Considerações finais

O estudo em tela busca traçar um panorama do grau de eficácia atingido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em sua aplicação pelo Estado no que diz respeito à proteção da criança e adolescente, quanto estas estão desprovidas do pátrio poder. Essa eficácia pode ser medida pelos resultados obtidos pelos diversos programas governamentais de combate à criminalidade, ao abuso sexual de crianças

⁹ No que tange às garantias processuais na aplicação de medidas sócio-educativas, o ECA apresenta, nos artigos 110 e 111, a garantia ao devido processo legal em toda sua plenitude. Não poderia ser diferente, haja vista essa garantia estar prevista pela Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso LIV. Essa garantia constitucional também abrange o processo administrativo disciplinar, gênero do qual insurge o processo disciplinar no âmbito escolar, já que a prerrogativa de direitos não poderá ser retirada por simples ato arbitrário, mesmo que fundado em regulamentos e códigos regularmente elaborados e promulgados.

e adolescentes, ao turismo sexual e outros destinados a proteger a população que se encontra nessa faixa etária.

O Estatuto da Criança e do Adolescente tem características peculiares do ponto de vista legislativo. Traz em seu bojo concepções de proteção de direitos, de deveres, a indicação de quem deve proteger e as penalidades se não o fizerem e, ainda, punições de cunho claramente penal, para adolescentes infratores. É um ordenamento completo em uma só lei. Mas, saindo do foco da peculiaridade, o ponto de maior importância é a essência conceitual implícita na norma: a proteção integral.

Tudo se orienta por essa premissa. Desde a conceituação de criança e adolescente até o que e quem deve prestar assistência. Tudo parte do princípio da proteção integral ao ser em desenvolvimento.

No caso do direito à educação, o professor representa o Estado na garantia desse direito. Portanto, quando o educador observa que uma criança ou adolescente está em situação de risco por falta de assistência, cabe a esse profissional, utilizar todos os recursos disponíveis para fazer com que o Estado cumpra sua obrigação constitucional e institucional de prestar proteção e assistência.

Para que isso seja possível, é necessário um alto grau de organização e compreensão dos direitos plenos da criança e do adolescente, além dos direitos do próprio educador para o correto desenvolvimento de sua atividade e para exigir do Estado, recursos e condições ideais para essas atividades.

O princípio da filosofia dos Direitos Humanos, contido no ECA descarta, de plano, a principiologia anterior, que orientava no sentido da repressão e da punição, utilizando a privação da liberdade como instrumento, cujo alcance era muito mais a suposta proteção da sociedade estatizada frente ao perigo representado pelos menores em situação irregular: pobres, abandonados, incapazes e outros excluídos ou diferentes dos parâmetros sociais estabelecidos.

Esse é o grande avanço. Essa quebra de paradigma representa o salto do atraso para a modernidade. Com a vigência do ECA, estabelece-se novamente a punição estatal (o Direito Penal incluso) como a *ultima ratio*, como a última instância de resolução dos conflitos sociais existentes.

O grande entrave está justamente na atuação estatal. O Estado brasileiro possui, em termos legislativos, seja constitucional ou infraconstitucionalmente, um dos melhores sistemas jurídicos conhecidos. A Constituição Federal de 1988 é moderna do ponto de vista da garantia de direitos individuais e coletivos, seja de qual dimensão falar-se. A legislação infraconstitucional, por sua vez, é farta em regulamentações e ordenações que regem praticamente todos os aspectos da vida civil dos indivíduos.

¹⁰ Nota do Autor: Canotilho e os modernos constitucionalistas já não tratam de gerações de direitos fundamentais e sim de dimensões, já que o termo anterior trazia uma concepção de compartimentação entre as etapas, como se essas não mais se comunicassem. O termo dimensões alude a possibilidade intercomunicação das diversas unidades entre si.

Em compensação tem-se um Estado lento, paquidérmico, em sua atuação executiva. Os ideais programáticos trazidos pela Carta Magna não são ou tardam muito a ser implementados pelo poder público, sempre devido à lentidão de procedimentos, má distribuição de recursos, má gestão, corrupção, descaso e outros males comuns aos países em desenvolvimento. Aliado a tudo isso, houve um período em que o mundo foi cooptado pelo ideal neoliberal e no Brasil, não poderia ser diferente. Vieram a reforma do Estado, as privatizações, o Estado mínimo, a delegação de funções públicas para a iniciativa privada, dentre essas, a saúde e a educação.

Nesse movimento neoliberal, o Estado retrai-se no sentido da intervenção na economia, no desenvolvimento social, na saúde e na educação. Deixa para o “mercado” regular tudo e todos. Dessa forma, prega que as pessoas não obtêm emprego porque não se qualificam e não se qualificam porque não querem, pois as oportunidades estão presentes, através de projetos de financiamentos a ONG (Organização Não Governamental) e OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), algumas de seriedade duvidosa.

Em contrapartida, a saída do Estado da vida social e econômica dos indivíduos, sua presença na esfera do controle penal é cada vez maior. Cada vez mais o Estado investe no sistema carcerário, policial e punitivo. Observa-se a utilização do Direito Penal como *instrumento de controle estatal das liberdades individuais*. O mercado regula a economia e a vida em sociedade, e quem não se adapta, *é punido pelo Estado através do direito penal*.

No caso da criança e do adolescente, conforme artigo 4º, do ECA, a *função do Estado, da sociedade e da família é o de orientação e instrução, não o de punição*. Essa instrução tem por objetivo a formação de um cidadão livre em suas convicções, pleno em seus direitos e deveres.

O Estado deve provisionar esses pequenos cidadãos em formação para que possam desenvolver-se dignamente, tanto do ponto de vista físico como psicológico e cognitivo. E o educador é o responsável, em parte, por esse trabalho. Se a criança ou o adolescente não teve ou não tem adequada alimentação, moradia, ambiente familiar e social, deve encontrar na escola o suporte para seu desenvolvimento e, nunca, de forma alguma, encontrar na escola um ambiente de repressão e sancionamento.

O educador não deve entender, de forma alguma, o ECA como instrumento permissivo ou tendencioso a contribuir para a impunidade. Deve sim, entender o ECA como um recurso jurídico, um instrumento normativo para exigir do Estado os direitos plenos da criança e do adolescente.

Para isso, o educador deve compreender que o fenômeno da criminalidade é um problema estrutural da sociedade contemporânea, advindo do modelo de Estado proposto e executado, aliado aos modos de produção. Não é, na maioria dos casos, um problema moral.

O direito à punição, defendido e instituído na maioria dos Estados soberanos, tem o condão e o objetivo não de pacificar a sociedade, ou de reprimir o cometimento de atos de indisciplina. Mais que isso, tem por objetivo o controle social por parte do Estado, seja ele liberal ou não. É o direito do mais forte, subjulgando o mais fraco. Quanto mais poder de punição tiver o Estado, mais abalada estará a democracia.

A defesa da criança e adolescente como sujeito de direitos engloba também o direito a ser orientado quanto a suas obrigações. Orientado para que seus erros nessa etapa da vida constituam-se em aprendizagem e impeçam ou diminuam a possibilidade de errar num momento diverso, no qual não haverá complacência.

A correta formação cidadã levará à verdadeira formação humana, em que a necessidade de inúmeras leis e normas, principalmente as penais, desapareça. O bom cidadão e o bom ser humano deixam de cometer ilícitos não por conta da existência de normas penais punitivas e que geram temor. Ele deixa de cometer ilícitos por conta de valores adquiridos e implícitos à sua existência, havendo ou não a legislação punitiva. Esse é o princípio de Rousseau, educar para ser homem, na essência de sua existência. Sendo um homem completo e bem formado para sê-lo, esse poderá ser qualquer coisa na sociedade em que está inserido.

Referências Bibliográficas

AMARAL, Marina e BARROS, João de. As idéias de Marcola. **Caros Amigos**, São Paulo, ano X, n. 111, p. 26-29, jun. 2006.

ANCED – Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente. **Relatório sobre a situação dos direitos da criança e do adolescente no Brasil**. Disponível em: <<http://www.anced.org.br/biblioteca/cdc/relatorios/Informe-sobre-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 21 de agosto de 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente 1990**. Lei 8.069. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 de julho de 1990.

FROTA, Maria Guiomar da Cunha. **A cidadania da infância e as novas responsabilidades do Estado e da Sociedade Civil na implementação dos direitos da criança**. Disponível em: <<http://www.eci.ufmg.br/memex/navegarano4n10.pdf>>. Acesso em: 20 de agosto de 2006.

GOMES, Luiz Flávio. **Direito penal do inimigo (ou inimigos do direito penal)**. Disponível em: <www.revistajuridicaunicoc.com.br/midia/arquivos/Arquivoid_ID_47.pdf#search=%22jakobs%22>. Acesso em: 22 de agosto de 2006.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre governo**. Trad. E. Jacy Monteiro. Ed. Abril, São Paulo: 1973.

MARX, Karl e ENGELS, Frederick. **Manifesto comunista**. Disponível em: <http://virtualbooks.terra.com.br/freebook/traduzidos/manifesto_comunista.htm>. Acesso em: 20 de agosto de 2006.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração dos direitos das crianças e adolescentes**. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/doc_crianca.php>. Acesso em: 21 de agosto de 2006.

PARANÁ. UGF – Unidade Gestora do Fundo Paraná. **Termo de Convênio – TC 11/05**. Curitiba: julho de 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Emílio ou da educação**. Trad. Sérgio Milliet. Ed. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro: 1992.