



**PUC**  
**RIO**

**ANTONIO CARLOS DE OLIVEIRA**

**(DES)CAMINHOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA  
E DO ADOLESCENTE**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

Departamento de Psicologia

Rio de Janeiro, abril de 1999

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA  
DO RIO DE JANEIRO**

**Rua Marquês de São Vicente, 225 - Gávea  
CEP 22453-900 Rio de Janeiro RJ Brasil  
<http://www.puc-rio.br>**

N. Cham. 150 048d TESE UC

Título (Des)caminhos na implementação do estatuto da criança e



Ex. 1 PUCB

0141322

**ANTONIO CARLOS DE OLIVEIRA**

**(DES)CAMINHOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA  
E DO ADOLESCENTE**

Dissertação apresentada ao Departamento de Psicologia da PUC/RJ como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Psicologia Clínica.

Orientadora: Maria Euchares de Senna Motta

Departamento de Psicologia

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, abril de 1999

96040



*150  
048d  
TEJEUC*

*A meus pais,  
com amor e enormes saudades.*

## AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho e, especialmente,

- à Prof.<sup>a</sup> **Maria Euchares de Senna Motta**, pela competência, pelo profissionalismo, pela seriedade e pela confiança demonstrados na tarefa de orientação;
- à Prof.<sup>a</sup> **Monique Augras**, pelo convívio gratificante e pela rica contribuição teórica, fundamental na definição do caminho adotado;
- a **Marise e Verinha**, pela presteza e competência com que exercem a secretaria da pós-graduação;
- à minha esposa, **Andréa**, pelo estímulo constante e pela paciência nos momentos mais difíceis de elaboração deste trabalho;
- à amiga **Regina Rocha**, pelas críticas e sugestões inestimáveis e pelo incentivo incondicional;
- a **Beatriz Costa**, pela imensa solidariedade quando o tempo me era escasso;
- a **Sandra Gomes**, pelo competente trabalho de formatação do material;
- à **CAPES**, pelo apoio financeiro na realização deste trabalho;
- à **CESPI/USU**, em especial à Prof.<sup>a</sup> **Irma Rizzini**, pela disponibilização integral de seu acervo para pesquisa.

*“As pessoas e os grupos têm o direito a ser iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza.”*

***Boaventura de Sousa Santos***

## RESUMO

Este trabalho tem por objeto de estudo o campo das possibilidades e limites da efetivação de direitos universais para crianças e adolescentes brasileiros e sua relação com os processos de subjetivação daí decorrentes. A análise fundamenta-se na construção do capital cultural brasileiro referente à infância e à adolescência, materializado em *habitus* incorporados nos diversos agentes implicados no campo. Tendo como marco temporal a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, aponta para as dificuldades em efetivar mudanças de práticas sociais que atualizem o reordenamento jurídico-legal, permanecendo o hiato entre o ideário igualitário e o funcionamento profundamente hierarquizado da sociedade brasileira.

## RÉSUMÉ

Ce travail a pour objet d'étude le champ des possibilités et des limites de l'effectivisation de droits universels des enfants e des adolescents Brésiliens et leur rapport avec les processus de subjectivation qui en découlent. L'analyse mise en oeuvre se fonde sur la construction du capital culturel brésilien ayant trait à l'enfance et à adolescence, matérialisé dans des *habitus* incorporés aux différents agents impliqués dans le champ. Prenant comme jalon temporel la promulgation du Statut de l'Enfant et de l'Adolescent, cette étude signale les difficultés de rendre effectifs des changements de pratiques sociales qui mènent à une mise à jour du remaniement juridique légal, le hiatus demeurant entre les idées égalitaires et le fonctionnement profondément hierarchisé de la société brésilienne.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ABREVIATURAS.....</b>	<b>IV</b>
<b>1 - INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>2 - HISTÓRIA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA A INFÂNCIA....</b>	<b>10</b>
2.1 - À guisa de introdução.....	10
2.2 - Sob a tutela de Portugal (ou o Brasil Colônia).....	11
2.3 - O Brasil dando seus primeiros passos (ou o Período Imperial).....	15
2.4 - A maioria relativa ou a idade da razão (Velha República).....	25
2.5 - Sob o pátrio poder do Estado (A Era Vargas).....	36
2.6 - Sob a chancela de um “novo rei” (A Ditadura Militar).....	39
<b>3 - FALANDO POR SI MESMO (ou o contexto de surgimento do ECA)....</b>	<b>42</b>
3.1 - A década perdida?.....	42
3.2 - A luta pela dominação do sentido.....	48
3.3 - Igualdade e hierarquia.....	54
3.4 - A (re)valorização da família.....	60
3.5 - O processo inicial de implantação do ECA.....	64
<b>4 - O BRASIL REAVENDO-SE COM SEU HABITUS.....</b>	<b>72</b>
4.1 - Conflito entre a proteção da criança/do adolescente e a proteção da sociedade.....	73
4.2 - Igualdade e universalidade de direitos.....	84
4.3 - Valorização da família pobre?.....	87
4.4 - Adversários cúmplices e o processo de co-gestão.....	97
<b>5 - CONCLUSÃO.....</b>	<b>108</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>114</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS

- CEDCA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente  
CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988  
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente  
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito  
CT – Conselho Tutelar  
DPCA – Divisão de Proteção à Criança e ao Adolescente  
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
FCBIA – Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência  
FEBEM – Fundação Estadual de Bem Estar do Menor  
FEEM – Fundação Estadual de Educação do Menor  
FIA – Fundação para a Infância e a Adolescência  
FIAs – Fundos para a Infância e a Adolescência  
FÓRUM DCA – Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente  
FUNABEM – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor  
LBA – Legião Brasileira de Assistência  
MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua  
MP – Ministério Público  
ONG – Organização Não-Governamental  
PNBEM – Política Nacional do Bem Estar do Menor  
SAM – Serviço de Assistência ao Menor  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## 1 - INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo lançar um olhar sobre a atual concepção de infância e adolescência existente no Brasil, tendo como marco temporal de referência o período que se segue à promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei Federal n.º 8.069/90 –, denominado, a partir de então, ECA ou Estatuto. Esta lei representa um corte significativo na abordagem dada à questão, demarcando mudanças importantes de paradigmas quando referida às legislações anteriores acerca da matéria.

Compreendemos que o processo de elaboração de leis constitui uma prática social que transmuta em princípios e regras os acordos firmados por determinada sociedade para a co-existência pacífica em dado contexto histórico, estando seu produto – o texto jurídico-legal propriamente dito –, por isso mesmo, impregnado das representações coletivas acerca do objeto de que trata. Dito de outra forma, trata-se da convicção de que toda lei – como toda produção cultural de uma coletividade – encerra em si mesma as próprias condições que a tornaram possível em determinado momento, estando compreendidos aí os avanços, retrocessos, possibilidades, limites, constrangimentos e contradições da sociedade que a produz.

Também determinante desta escolha é o fato de a legislação proporcionar material ímpar para a análise das diferenças de perspectiva entre a nova proposta e as

antecedentes, sobretudo no que tange à abrangência de sua aplicabilidade – universalidade – e à concepção de políticas públicas que promovam a igualdade e a garantia de direitos.

Aqui interessa(m), igualmente, o(s) tipo(s) de processos de subjetivação engendrados por crianças e adolescentes nos diferentes períodos da história, dados os constrangimentos e possibilidades oferecidos e/ou impostos pela sociedade para tal. Neste sentido, tomar-se-á como referencial a construção histórica da criança brasileira.

Em nosso processo de análise buscaremos enfatizar as características e a dinâmica social dos períodos mais produtivos em termos de legislação, visando à construção, a partir de alguns indicadores – igualdade, universalidade de direitos e família –, da concepção de infância e adolescência que lhes era subjacente.

Os questionamentos básicos podem ser propostos da seguinte maneira:

\* o que está acontecendo hoje em termos de efetivação de direitos universais e tratamento igualitário para crianças e adolescentes no Brasil?

\* que fatores concorrem para impor ritmo à implantação do ECA, facilitando ou dificultando este processo?

\* que tipo de representação social da infância e da adolescência caracteriza o período recente, de maneira a ensejar a elaboração de uma lei com características tão distintas das anteriores?

Sem dúvida que outras questões vêm se associar àquelas mais centrais, mas gostaríamos de registrar uma em especial, dada sua pertinência absoluta à área psi, qual seja: que tipo de subjetividade é possível construir neste contexto? Quais os elementos fundamentais constitutivos do acervo que nossa sociedade disponibiliza para que crianças e adolescentes construam-se como sujeitos?

Tal questionamento fundamenta-se na perspectiva teórica adotada para embasamento da análise deste processo histórico, apoiada nos conceitos de *capital cultural*, *campo* e *habitus*, tais como propostos por Bourdieu.

Bourdieu (1980) concebe o conceito de campo como um conjunto de relações históricas objetivas e concretas estabelecidas entre agentes e/ou grupos de dada sociedade, o que implica numa constante administração de conflitos de interesses dos diversos segmentos e/ou indivíduos que o compõem. Este conceito possibilita uma delimitação mais precisa do espectro da pesquisa, tendo-se definido aqui como *campo* os direitos relativos à infância e à adolescência no Brasil, tais como historicamente construídos.

Cada campo possui regras de jogo próprias, produto da construção social, as quais dão o âmbito legítimo de discussão, embate, acordo e equacionamento de conflitos e interesses. Dentro desta perspectiva é interessante perceber como momentos históricos distintos vão possibilitar resultados igualmente diversos no campo estudado – no caso, tomando como produtos as leis.

Na montagem de suas estratégias, os diversos agentes jogarão com as cartas que possuem, as quais Bourdieu (1989) denomina capital cultural (social, econômico, político, simbólico, etc)<sup>1</sup>.

Na tentativa de definirmos *capital cultural* poder-se-ia designá-lo como o discurso de uma sociedade acerca de si mesma ou o acervo dos meios de expressão e significações que esta mesma sociedade coloca à disposição de seus indivíduos – ou agentes, como prefere Bourdieu. Este capital torna-se tão profundamente arraigado na vida da sociedade que passa a fornecer as referências fundamentais de percepção, ação e análise aos seus agentes sem que estes, na verdade, disso tenham plena consciência. Dessa forma, determinados comportamentos, percepções e atitudes tendem a se naturalizar, como se não houvessem formas outras distintas, promovendo um decréscimo progressivo da capacidade de estranhamento dos indivíduos. Aqui é fundamental ressaltar que Bourdieu não adota uma perspectiva determinista, à medida que concebe o capital cultural como uma disposição – ainda que num sentido forte – dos agentes de uma sociedade a perceber e agir de determinadas formas e não como regra inexorável.

De acordo com sua posição no campo, determinado grupo ou indivíduo será detentor de maior ou menor capital para negociar e fazer valer seus interesses com/sobre os demais. Claro fica que um mesmo grupo/indivíduo pode dispor de significativo capital social e, ao mesmo tempo, de pouco capital econômico, isto é, a

---

<sup>1</sup> Há que se esclarecer que Bourdieu dá um destaque especial ao que denomina **capital cultural**, o qual compreenderia, dentre outros aspectos, estes diversos tipos de capital.

distribuição dos diversos capitais não se dá de forma homogênea e sua maior ou menor circulação dependerá do grau de rigidez de organização do campo – em termos de divisão de classes e de mobilidade social.

No processo de socialização, este capital cultural vai sendo inculcido em cada um dos indivíduos pertencentes a determinada sociedade. Pode-se mesmo dizer que a sensação de pertencimento de cada agente deve-se, em grande parte, ao sucesso daquele processo. Bourdieu utiliza-se do conceito de *habitus* para designar a inscrição/incorporação deste capital cultural no âmbito do corpo individual de cada agente.

Assim sendo, as regras e estratégias utilizadas pelos diferentes agentes de determinado campo não têm um caráter, em absoluto, arbitrário. Antes disso, possuem suas raízes e determinações nos *habitus* incorporados. Em outras palavras, os processos de socialização e a própria “convivência natural” no campo impregnam cada um de seus agentes de valores, crenças, atitudes, formas de percepção e comportamentos, tomados por óbvios e naturais – e, por isso mesmo, indiscutidos e indiscutíveis –, os quais determinam o espaço legítimo de funcionamento do campo e das negociações aí engendradas. As estratégias de negociação serão, desta maneira, função da dinâmica do campo e deverão – a um tempo e para serem efetivas em seus objetivos – estar de acordo com as regras gerais do campo e, de certa forma, conseguir “burlá-las” em favor de determinados interesses.

A incorporação, como um dos dois modos distintos de geração do *habitus* – o outro seria a inculcação<sup>2</sup> –, “refere-se à interiorização ‘pelos sujeitos das regularidades inscritas nas suas condições de existência’” (Preuss, 1995: 65). Este aspecto mostra-se de especial relevância para a discussão da construção de subjetividade, dos processos de subjetivação. Na colocação que se segue percebe-se, com muita propriedade, esta possibilidade:

*“O habitus na sua intrínseca relação com a construção simbólica da realidade, está intimamente ligado às etapas iniciais do processo de socialização e de configuração da pessoa; faz parte daquelas dimensões mais profundamente arraigadas dessa construção.” (PREUSS, 1995: 69)*

Também o processo de inculcação corporal, definido como inscrição corporal ou socialização da fisiologia, parece prestar-se a este tipo de vinculação, e talvez até mesmo de forma mais explícita.

A categoria *habitus* mostra-se particularmente produtiva à abordagem adotada justamente por adequar-se à dinamicidade de um estudo histórico, ou seja, à análise dos contrapontos e das convergências encontrados no estudo das vicissitudes sofridas pelo imaginário social acerca da infância e da adolescência no Brasil, materializadas em leis consoante o capital cultural de cada época.

Pretende-se aqui estudar o campo dos direitos da infância e da adolescência tal como construído, historicamente, no Brasil. Para este fim, buscaremos investigar como a dinâmica social brasileira possibilitou/determinou a construção de um acervo

---

<sup>2</sup> Processo de socialização que utiliza métodos, por assim dizer, mais diretamente explícitos e claros (exemplo: educação escolar).

de meios de expressão, de significações e de discursos acerca da infância e da adolescência, disponibilizados para o uso dos agentes que a compõem. Em outras palavras, a construção do capital cultural brasileiro com relação à representação da infância e da adolescência, tendo como referências importantes a igualdade e a universalidade de direitos.

Entendendo o campo e sua dinâmica dentro da perspectiva bourdieusiana, pretendemos discutir as diversas regras e estratégias utilizadas pelos distintos segmentos sociais – segundo suas diferentes possibilidades de negociação – na defesa de seus interesses e propostas com relação à construção de direitos universais para crianças e adolescentes. Conflitos e tensões que entram no jogo, de acordo com as apostas<sup>3</sup> feitas por cada grupo, em função de seus respectivos cacifes, que resultam, hoje, numa legislação para este segmento etário baseada no pressuposto da igualdade entre os homens (ECA), pressuposto este sabidamente pouco freqüente na história sócio-política e jurídica brasileira.

A não linearidade e o não determinismo da concepção bourdieusiana – onde há espaço para a divergência, a discordância e a relativa autonomia dos agentes sociais – prestam-se, de forma muito apropriada, à abordagem do ECA como materialização do capital cultural de nossa sociedade e da controvérsia que o envolve.

---

<sup>3</sup> O termo utilizado por Bourdieu para designar esta dinâmica da expectativa do “jogador” com relação a determinado lance ou, mais propriamente, à probabilidade de obtenção de resultados favoráveis aos seus interesses – *enjeux* –, na verdade não possui correlato igualmente significativo em nossa língua, donde ressalve-se que a opção por *aposta* esvazia um pouco a intensidade da afirmativa.

Ao discutir os diferentes pressupostos que fundamentam as distintas leis referentes à infância e à adolescência, produzidas ao longo da história brasileira, procurar-se-á relacioná-los ao entorno que lhes possibilita e dá sentido.

Como nos referimos à dinâmica social brasileira de forma um tanto ampla e genérica, gostaríamos de precisar aqui que nos interessam, particularmente, os processos de construção do capital cultural e de incorporação de *habitus* brasileiros que engendram determinados e diversos tratamentos dispensados à infância e à adolescência, em momentos históricos distintos, e que podem se revelar através do(a): status que lhes é atribuído; representação social referente a estes segmentos etários; assistência que lhes é prestada; efetividade dos instrumentos jurídico-legais (ou o quanto determinadas leis “pegam” ou “não pegam”).

Em última análise, pretendemos estudar o campo das possibilidades e limites da efetivação de direitos universais para crianças e adolescentes brasileiros e sua relação com os processos de subjetivação daí decorrentes a partir do levantamento do capital cultural deste país referente ao objeto, materializado em *habitus* incorporados nos diversos agentes aí implicados.

O primeiro capítulo é dedicado à construção do *campo* dos direitos da infância e da adolescência no Brasil, dentro de uma abordagem histórico-antropológica da cultura brasileira – em especial da formação do povo e sua relação com as leis – no período compreendido entre o ano de 1500 e a ditadura militar.

No segundo capítulo procedemos à contextualização histórica do período que possibilita e impõe o surgimento do ECA – década de 1980 –, enfatizando as mudanças operadas na representação social da infância e da adolescência ou no *capital cultural* relativo ao tema, concomitante ao redesenho da correlação de forças entre os diversos agentes sociais implicados na luta pela dominação do sentido.

O terceiro capítulo consiste na análise do processo de implementação do ECA, através de um reencontro do Brasil com seu *habitus*, tal como historicamente construído, e com as decorrentes dificuldades em modificar o capital cultural referente à infância e à adolescência.

Nas considerações finais retomamos a discussão acerca das possibilidades e limites de efetivação de direitos para crianças e adolescentes no Brasil, com ênfase nas implicações relativas às categorias utilizadas como referências precípuas no processo de construção do capital cultural brasileiro concernente à infância e à adolescência: família, igualdade e universalidade.

## **2 - HISTÓRIA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA A INFÂNCIA**

### **2.1 - À guisa de introdução**

A história da assistência prestada à infância e à adolescência pobres no Brasil possui nuances diversas e complexas no decorrer desses quase 500 anos de existência do país.

Houve momentos em que o tema esteve na ordem do dia, mobilizando os mais diversos segmentos da sociedade: governantes, igrejas, juristas, jornalistas, sanitaristas, universidades e também o cidadão comum. Na construção histórica desse processo enfatizaremos os períodos de mais acirrada discussão das questões a ele relativas, tais como os que antecederam a promulgação das leis específicas.

Durante boa parte da história brasileira, a hegemonia do discurso acerca da infância e da adolescência coube aos juristas.

A tônica da legislação que faz menção à infância, nas primeiras décadas do Brasil Império, será em torno do “recolhimento de crianças órfãs e expostas” – preocupação fundada na ideologia cristã de amparar a infância órfã e abandonada.

O governo, através de subsídios, delegava integralmente a responsabilidade de zelar pelos menores expostos à Igreja. A legislação reflete a nítida associação existente entre as ações governamentais e as da Igreja na esfera política e mesmo no

âmbito mais estritamente jurídico. O menor estava sob o arbítrio dos mesmos juízes que os adultos, segundo o direito comum, os quais tinham como parâmetro as normas ditadas pela Igreja .

A preocupação com a educação das crianças vai constituir outra característica importante da legislação, embora começando a figurar de maneira contundente somente a partir da segunda metade do século XIX.

## **2.2 - Sob a tutela de Portugal (ou o Brasil Colônia)**

Precedente histórico importante, no período colonial, consiste na igualdade inicial da educação, sob a égide dos jesuítas, ministrada a índios e filhos de portugueses, como nos assegura Freyre:

*“As crônicas não indicam nenhuma discriminação ou segregação inspirada por preconceito de côr ou de raça contra os índios; o regime que os padres adotaram parece ter sido o de fraternal mistura dos alunos. O colégio estabelecido por Nóbrega na Bahia dá Varnhagen como freqüentado por filhos de colonos, meninos órfãos vindos de Lisboa e piás da terra. Terá sido assim a vida nos colégios dos padres um processo de co-educação das duas raças – a conquistadora e a conquistada: um processo de reciprocidade cultural entre os filhos da terra e meninos do reino.” (FREYRE, 1961: 212)*

Aqui há que se fazer algumas diferenciações ou ressalvas: primeiramente, não se trata dos meninos portugueses “bem nascidos”, ou seja, filhos da nobreza ou de grandes proprietários de terra, antes de “meninos órfãos vindos de Lisboa”. Depois, esta fase inicial da história brasileira não inclui os negros, estes sim, como pode-se constatar, tidos, desde o início, como influência extremamente negativa e, também por isso, absolutamente segregados do processo de educação formal.

Cabe ainda registrar que esta pseudo-igualdade consistia no fundamento de uma estratégia de aculturação do indígena, através da cooptação do *culumim*, como nos aponta Freyre:

*“A melhor atenção do jesuíta no Brasil fixou-se vantajosamente no menino indígena. Vantajosamente, sob o ponto de vista, que dominava o padre da S. J., de dissolver no selvagem, o mais breve possível, tudo o que fôsse valor nativo em conflito sério com a teologia e com a moral da Igreja.” (FREYRE, 1961: 204)*

A intenção era fazer do *culumim* seu maior cúmplice, visando a educação dos pais pelos filhos, pelo desmerecimento e pela desqualificação gradativa de sua cultura.

*“A posse do culumim significava a conservação quanto possível, da raça indígena sem a preservação de sua cultura.” (id.: 205/6)*

Estes dados são ratificados por Arantes (1995) quando, citando escritos do Pe. José de Anchieta, enfatiza a priorização da catequese dos meninos indígenas utilizando-se, para tal, do expediente de isolá-los de sua cultura em casas e colégios erigidos com o fim precípuo de educá-los na fé cristã e, sempre que possível, transformá-los em “línguas” – termo utilizado para indicar os catequisadores que dominavam a língua da terra e o português.

Tratava-se de igualar para hierarquizar; hierarquizar para dominar sem a necessidade do uso da força física, e sim de um domínio simbólico.

Da Matta (1979 e 1986) enfatiza, em sua caracterização do processo de formação do povo brasileiro, a coexistência de esquemas de referência

complementares baseados num ideário conflitante que se fundamenta nos princípios de igualdade e hierarquia. Igualar e incluir a todos oficialmente, no discurso explícito, para, em nível do capital simbólico, garantir os diferenciais de dominação e hierarquização. Retornaremos mais adiante a esta discussão, bastante pertinente à análise do processo de promulgação e implementação do ECA, cujo pressuposto básico reside, como já dissemos, na universalidade de direitos para crianças e adolescentes brasileiros.

Em que pesem os eventuais conflitos com a moral cristã, a prática de escravização do índio e do negro fundamentou-se, em grande parte, no recurso de desumanizá-los – ou antes, (in)humanizá-los – quer através de argumentos “romantizados” – como o “bom e doce silvícola”, porém gentio e sem fé –, quer de argumentos eugênicos – baseados na pretensa inferioridade da “raça” africana. Nesse sentido, constata-se, subjacente, um tipo de visão restritiva de sujeito – termo que, se aplicável à época, caberia estritamente ao colonizador branco –, fundada na crença da desigualdade básica entre homens a princípio iguais, porque feitos à imagem e semelhança de Deus e remidos pelo sangue do Salvador.

Arantes (1995) ressalta ainda a condição da criança filha de escravos, a qual, já aos sete anos, passava a constituir mão de obra, na qualidade de aprendiz, e, a partir dos doze, engrossava as fileiras do trabalho escravo. Registra-se, então, mais uma vez, o pressuposto da desigualdade como norteador das relações sociais estabelecidas entre o colonizador branco, o nativo indígena e o desterrado negro, desde o início do processo de formação do povo brasileiro.

Somem-se a isso as questões relativas à polêmica miscigenação oriunda deste encontro entre (des)iguais, origem da tão decantada democracia racial brasileira, com o surgimento e a ampliação da população mestiça.

Frutos, em geral, de toda sorte de abusos perpetrados pelos brancos contra índias e escravas, dificultava-se-lhes o processo de identificação à medida que não dispunham do reconhecimento paterno e, muitas das vezes, do convívio materno, sendo afastados de suas mães pelas mais variadas razões. Como nos informa Freyre:

*“Deve-se, entretanto, restringir nas afirmações de Charles Comte as vantagens que êle destaca nos filhos mestiços de senhores com escravas. Porque não faltavam desvantagens: os preconceitos inevitáveis contra êsses mestiços. Preconceitos contra a côr, da parte de uns; contra a origem escrava, da parte de outros.” (FREYRE, 1961: 627)*

Arantes (1995), citando Darcy Ribeiro, aponta para os mesmos problemas que envolviam mamelucos e mestiços, os quais seriam

*“(...) filhos que não se identificam com a etnia materna e que eram rechaçados pela paterna. Esses filhos de ninguém é que, ao se avolumarem, iam constituindo uma terceira camada de gente, nem nativa nem européia, que seriam os primeiros brasileiros.” (ARANTES, 1995: 189/190)*

Esta pequena incursão aos primórdios da formação do povo brasileiro – Brasil Colônia – cumpre a função de situar o tratamento dado, desde então, a importantes referências e valores implicados em categorias tais como igualdade e universalidade de direitos, recorrentes em nossa análise do processo de implementação do ECA.

### **2.3 - O Brasil dando seus primeiros passos (ou o Período Imperial)**

Nos períodos seguintes persiste sempre, como antes salientado, uma hegemonia da Igreja no que tange à preocupação direta com o futuro e a educação da infância “pobre e desvalida” no Brasil, sem que o governo sentisse necessidade de tomar quaisquer iniciativas, conquanto não se sentia afetado. Trata-se, desta forma, de questão ainda circunscrita ao âmbito da caridade e da filantropia.

Contudo, conforme nos indicam diversos estudos<sup>1</sup>, com as vicissitudes sofridas pelo processo sócio-econômico brasileiro – sobretudo com o declínio da monocultura e da hegemonia agrícola –, houve um crescimento acentuado da população urbana, aglomerada em grandes centros, com todos os conseqüentes agravamentos daí oriundos: doenças, epidemias, precárias condições de moradia e, em seu rastro, aumento do número de crianças abandonadas.

Embora isoladas e quase nada efetivas, já no século XVIII pode-se constatar tentativas de normatizar a responsabilidade do poder público com relação às crianças abandonadas. Curioso exemplo nos indica Arantes (1995) ao citar o tratamento dispensado – total esquecimento e nenhuma iniciativa concreta para efetivação das medidas – a uma carta régia do Governador da Capitania do Rio de Janeiro, datada de 1693, a qual ordenava destinação de verbas públicas para a criação de crianças expostas.

---

<sup>1</sup> Arantes (1995), Rizzini (1993), e Pilotti & Rizzini (1995).

Também Freyre, em *Casa Grande e Senzala* (1961), tece considerações acerca da utilidade social das leis no Brasil indagando, dentre outros aspectos:

*“Quanto à lei portuguesa ter considerado infames os que se ligassem a caboclas e negras – quando é que as leis de proibição portuguesas e brasileiras foram escritas para ser cumpridas à risca?” (FREYRE, 1961: 577)*

E a este respeito faz coro Da Matta em algumas de suas obras. Em *Carnavais, malandros e heróis* (1979) chega a caracterizar a forma brasileira de lidar com as leis através da máxima *“aos amigos tudo; aos inimigos, a lei!”*. Servindo a lei, no caso brasileiro, antes de tudo, ao intuito de igualar para hierarquizar, o ato de legislar torna-se muito mais importante que o de fazer cumprir a lei. Esta tem sua utilização tanto mais marcada como mecanismo de demarcação e de reificação de posições sociais do que como normativa universalizante com a qual todos concordam tendo, portanto, de a ela se submeter. Dessa forma, em *O que faz o Brasil, Brasil?* (1986), postula a intervenção do “jeitinho” brasileiro na aplicação das leis, de tal maneira que

*“(...)fazendo uma mediação também pessoal entre a lei, a situação onde ela deveria aplicar-se e as pessoas nela implicadas, de tal sorte que nada se modifique, apenas ficando a lei um pouco desmoralizada – mas, como ela é insensível e não é gente como nós, todo mundo fica, como se diz, numa boa, e a vida retorna ao seu normal...” (DA MATTA, 1986: 97)*

Toda esta discussão concorre para ratificar a posição do autor segundo a qual o Brasil vive um verdadeiro dilema instaurado por uma sociedade baseada em dois ideais conflitivos, quais sejam, igualdade e hierarquia. Desta forma o sistema opera,

concomitante e/ou alternadamente, sob referenciais igualitários e hierarquizantes, concorrendo para dificultar a explicitação dos conflitos nele embutidos.

Esta característica do capital cultural brasileiro relativa à dimensão jurídico-legal das relações sociais estabelecidas entre diferentes agentes e grupos será retomada e aprofundada mais adiante, na discussão da efetividade da implementação do ECA.

Retomando a questão das incipientes tentativas de responsabilização do Estado, via normatização jurídica, pela atenção às crianças pobres, registra-se nesta época a criação das primeiras rodas dos expostos<sup>2</sup>, as quais foram aumentando em número com o passar dos anos, dado o agravamento da situação nos centros urbanos.

Porém, somente a partir de 1850 têm início o que se pode denominar iniciativas de regulamentação, em termos de legislação, das questões afeitas aos filhos dos escravos. No tocante a isso, como informa Rizzini (1995), a mais importante lei é a de n.º 2.040, de 28 de setembro de 1871, que

*“estipulava obrigações para os senhores dos escravos e para o Governo no tocante à criação dos filhos menores, proibindo que separassem os filhos menores de 12 anos do pai ou da mãe e prevendo formas de recolhimento para aqueles que fossem abandonados.” (RIZZINI, 1995: 107)*

A autora enfatiza a significativa mudança de perspectiva na abordagem da questão, visto que

---

<sup>2</sup> Assim ficou conhecido o dispositivo instalado em casas destinadas ao acolhimento de crianças “enfeitadas ou desvalidas”, conforme nomenclatura utilizada à época. Tratava-se de um aparelho cilíndrico aberto em um dos lados, sobre eixo rotativo, anexo àquelas casas, no qual eram depositadas crianças, resguardando-se o anonimato daquele que a entregava aos seus cuidados. Arantes (1995) informa-nos de que, em 1738, Romão de Mattos Duarte faz uma doação que viabiliza a criação da primeira roda do Rio de Janeiro.

*“Crianças, cujos destinos eram traçados no âmbito restrito das famílias de seus donos, tornar-se-iam objeto de responsabilidade e preocupação por parte do Governo.” (RIZZINI, ibid)*

Em virtude das já mencionadas conseqüências do processo crescente de urbanização, a figura do médico passa a ocupar lugar de especial destaque neste período da história brasileira. Inclusive, trata-se de ponto pacífico – e enormemente ratificado pelos diversos estudiosos da questão da infância no Brasil –, a particular relevância da aplicação dos novos conhecimentos trazidos pela medicina que se convencionou denominar higienista.

Rizzini (1995) destaca duas características centrais dessas práticas médicas pelos desdobramentos que ensejaram no que se refere às questões da infância. Primeiramente, a centralidade assumida pela família como alvo privilegiado da atuação dos higienistas, e em cujo acesso a criança constituiu importante ponte. E em segundo, mas não menos relevante plano, pela abertura que proporciona ao saber teórico e científico como discurso autorizado e privilegiado para proposição de soluções para a questão que já começava a assumir contornos de problema de saúde pública – embora não fosse ainda oficialmente assim denominada.

Esta inserção, por assim dizer, pioneira veio a ensejar ou, ao menos, tornar possível a introdução do discurso técnico jurídico na abordagem das questões da infância, a qual vai gradativamente ganhando espaço enquanto matéria de estudos e debates no campo do Direito.

Consideramos esta fase de grande importância para a compreensão das representações construídas em nossa história acerca da infância e da adolescência – esta última ainda sequer inventada enquanto tal, mas em grande parte englobada no que se denominava menores.

Aqui florescem e vão se reificando concepções, profundamente arraigadas no capital cultural brasileiro, acerca da necessidade de atenção especial e específica a este período do desenvolvimento humano. Profundamente inserido em seu contexto histórico, o discurso então hegemônico acerca da infância mostra-se impregnado do nacionalismo que se constituía em clima de ebulição.

Assim é que se constata como fundamento da argumentação a favor da necessidade de tratamento especial à questão – tanto no discurso científico como no político ou de cidadãos “comuns” –, o fato de que “a criança constitui o futuro da nação”. Há aqui a preocupação clara e central com a construção de uma nação forte, tanto cultural quanto moralmente.

E na vertente moral da preocupação com a formação da criança brasileira surge outro referencial de destaque, qual seja, o relativo ao valor dado à família enquanto melhor ambiente para crescimento, educação e desenvolvimento de crianças e adolescentes.

Este valor, que consiste num dos mais profundamente arraigados e acalentados de nossa história, encerra em si vários indicadores relevantes do capital cultural brasileiro relativo ao tema.

Primeiramente, remete à construção e adoção do modelo europeu, portanto do branco colonizador e bem sucedido – porque também os brancos pobres estão dele excluídos –, como único e verdadeiro parâmetro de família. Tudo o que a ele foge ou não corresponde é negativamente valorado e concebido como família desestruturada e, portanto, de influência necessariamente perniciosa à formação da criança que se quer seja o futuro do país.

Um segundo aspecto consiste no concurso dos discursos científicos da época – médico-higienista, jurídico, “sociológico” – para dar sustentação e reforçar as práticas de segregação e desqualificação das diferenças, características mesmas da pluralidade de povos e culturas constitutivos do povo brasileiro.

De maneira contraditória, então, a criança pobre, ao mesmo tempo em que começa a ser alçada à qualidade de credora de atenção pelo poder público – o que poderia ser lido, inicialmente, como uma conquista em termos de qualificação como “cidadã” – torna-se objeto da tutela desse mesmo poder e alvo da ação higienista sobre sua filiação, identificação e cultura.

Em termos bourdieusianos – em que pesem as flagrantes disparidades de capital de que dispõem os diversos agentes implicados no jogo –, buscamos desenhar a correlação de forças que se configura no campo estudado durante este período.

Se, por um lado, temos o poder público e os detentores do discurso científico – profundamente identificado com uma visão higienista que contribui para a

fundamentação da tutela dos menores<sup>3</sup> –, tem-se, por outro, as famílias de origem dessas crianças que não dispunham – e tampouco acreditavam dispor – dos recursos necessários para sua sobrevivência e para os cuidados indispensáveis ao desenvolvimento de seus filhos. Some-se a esta constatação o fato de que, neste contexto histórico e dada a precariedade das condições concretas de subsistência e de desenvolvimento da sociedade, a questão do valor conferido às relações de afeto familiares mal se colocava – mesmo em se considerando as relações estabelecidas em famílias abastadas.

As tensões resultantes deste estado de coisas apontam para uma forma de negociação de interesses na qual, como nos propõe Ortiz, abordando a perspectiva de Bourdieu,

*“Dominantes e dominados são necessariamente coniventes, adversários cúmplices que, através do antagonismo, delimitam o campo legítimo da discussão.” (ORTIZ, 1975: 25)*

Esta colocação, em termos de adversários cúmplices, encontra eco na análise de Freyre:

*“Considerada de modo geral, a formação brasileira tem sido, na verdade, (...) um processo de equilíbrio de antagonismos” (FREYRE, 1961: 73)*

*O habitus* de dominação e desqualificação das culturas negra e indígena, historicamente construído e gravado no corpo de cada agente – e no caso dos negros pode-se dizer isso até mesmo literalmente –, concorre para que a organização da

<sup>3</sup> Ressalve-se que esta terminologia estava sendo neste momento inaugurada pelo discurso jurídico e que, portanto, ainda não estava impregnada de toda a carga simbólica da qual hoje se reveste, embora constitua o embrião mesmo desta concepção.

assistência às crianças pobres venha a se estabelecer desta forma unilateral mas atendendo, a um tempo, às necessidades dos diversos agentes – tanto que observa-se um processo de legitimação, por boa parte das famílias pobres, da tutela impetrada pelo Estado. Dito de outra forma, existe a crença reificada de que a definição de seus destinos constitui mesmo prerrogativa dos antigos senhores de escravos, situação que requererá muito tempo para ser questionada e outro tanto para ser desnaturalizada, inaugurando, assim, perspectivas para sua desconstrução.

Negros, índios e, como nas palavras de Darcy Ribeiro, os primeiros brasileiros – mamelucos e mestiços – encontram-se nitidamente em posição de desvantagem quanto à gama de capital disponível para interferir decisivamente na mudança da correlação de forças. Mais que isso, em seu processo histórico tratou a sociedade brasileira de produzir valores e discursos fundados na crença de sua inferioridade. Assim sendo, as práticas sociais implicadas no processo de socialização de seus agentes concorrerão para inculcar-lhes estes mesmos valores como referenciais que nortearão, prioritariamente, a construção de subjetividades deles impregnadas. Como nos propõe Bourdieu:

*“(...) o habitus toma a forma de um conjunto de relações históricas “depositadas” no seio de corpos individuais sob a forma de esquemas mentais e corporais de percepção, de apreciação e de ação.” (BOURDIEU & WACQUANT, 1992: 24)<sup>4</sup>*

---

<sup>4</sup> Tradução livre: “(...) l’habitus prend la forme d’un ensemble de relations historiques “déposées” au sein des corps individuels sous la forme de schèmes mentaux et corporels de perception, d’appréciation et d’action.”

O que se deve entender na proposta de Bourdieu é que, a despeito de haver diferenças, divergências e convergências entre os diversos agentes – em termos de percepções, perspectivas e expectativas –, o processo histórico constituiu o campo de determinada forma, construindo discursos hegemônicos que impõem constrangimentos às possibilidades de estranhamento e crítica do funcionamento do campo.

Não se trata de determinismo inexorável, porém da compreensão de que a dinâmica social produziu um conjunto de relações objetivas que dão os limites de mobilidade da percepção e ação dos agentes. A naturalização desses discursos, códigos e referenciais de percepção e ação são mesmo o que possibilita a um indivíduo a sensação de pertencimento a determinado campo. Neste sentido, pode-se afirmar que

*“O habitus é um mecanismo estruturante que opera do interior dos agentes, se bem que não seja propriamente dito nem estritamente individual nem só completamente determinante das condutas”. (ibid.: 25) (grifo do autor)<sup>5</sup>*

Importante constatar que estes constrangimentos são igualmente impostos aos diversos agentes sociais, quer sejam do grupo ou classe dominante, quer figurem dentre os dominados.

Uma das maneiras de tornar possível, duradoura e atuante esta imposição consiste no processo que Da Matta (1979) denomina deslocamento e através do qual pode-se proceder a exageros, supressões, inversões ou neutralizações de posições e qualidades dentro de determinado campo. Este processo concorre, em sociedades

<sup>5</sup> Tradução livre: “L’habitus est un **mécanisme structurant** qui opère de l’intérieur des agents, bien qu’il ne soit à proprement parler ni strictement individuel ni à soi seul complètement déterminant des conduites.”

complexas – marcadas pela heterogeneidade de domínios sociais –, para um certo sentimento de identidade do todo ou de unidade, que poderia, de outra forma, ser comprometido pelas lutas e contradições entre seus diversos segmentos. Em suas palavras

*“Deslocamentos, aqui, são portanto visíveis e tendem quase sempre a permitir contaminações de todos os domínios por apenas um deles, tomado como básico. Deslocamentos de objetos nas sociedades complexas – vale dizer, o processo ritual em sociedades industriais – criam símbolos que devem ser dominantes, servindo como pontos de referência para a contaminação de todo o sistema.” (DA MATTA, 1979: 78) (grifos do autor)*

Em que pesem as desigualdades de cacifes dos diversos grupos que determinaram historicamente a hegemonia de uns sobre os outros e sua naturalização, o campo dos direitos da infância brasileira, no contexto do período imperial, concretamente fundamentava-se na estrita diferenciação entre crianças bem nascidas e crianças pobres, enjeitadas, expostas ou carentes – dentre inúmeros adjetivos utilizados para designar este segmento social. Esta desigual distribuição de poder, que redundava em rígida hierarquização incorporada como legítima por seus diversos agentes, é característica constitutiva mesma do campo, tal como o conceito é compreendido em Bourdieu:

*“Um campo consiste em um conjunto de relações objetivas entre posições ancoradas em certas formas de poder (ou de capital)” (BOURDIEU & WACQUANT, 1992: 24)<sup>6</sup>*

<sup>6</sup> Tradução livre: “Un champ consiste en un ensemble de relations objectives historiques entre des positions ancrées dans certaines formes de pouvoir (ou de capital)”.

Contudo, dada tal constatação, interessa-nos buscar uma compreensão de como se processa o jogo de relações que importa neste estado de coisas, característico não apenas do período em questão, mas igualmente presente de forma marcante em toda a história brasileira.

Freyre (1961) aborda a tradição brasileira como baseada no binômio ordem e liberdade:

*“Por outro lado, a tradição conservadora no Brasil sempre se tem sustentado do sadismo do mando, disfarçado em “princípio de autoridade” ou “defesa da Ordem”. Entre essas duas místicas – a da Ordem e a da Liberdade, a da Autoridade e a da Democracia – é que se vem equilibrando entre nós a vida política, precocemente saída do regime de senhores e escravos. Na verdade, o equilíbrio continua a ser entre as realidades tradicionais e profundas: sadistas e masoquistas, senhores e escravos, doutôres e analfabetos, indivíduos de cultura predominantemente européia e outros de cultura principalmente africana e ameríndia.” (FREYRE, 1961: 71)*

Da Matta, como já vimos anteriormente, problematiza a questão através de referências bastante similares, enunciando o dilema brasileiro como decorrente da convivência entre ideais de igualdade e práticas sociais rigidamente hierarquizadas. Ordem e liberdade, tal como proposto por Freyre; e igualdade e hierarquia, termos eleitos por Da Matta.

#### **2.4 - A maioria relativa ou a idade da razão (Velha República)**

Este quadro até então aludido passará por significativas mudanças entre fins do século XIX e início do XX, estabelecendo as bases sobre as quais se fundamentará

a hegemonia do Direito através da complexa trajetória jurídico-social da abordagem da infância e da adolescência no Brasil que ainda hoje permanece.

Este contexto faz com que a preocupação com a infância no período republicano seja enunciada e equacionada sob registros distintos dos constatados no Brasil Império. E apesar de permanecer a prevalência do discurso e das iniciativas de cunho filantrópico-religioso no âmbito da assistência, *“o Brasil República terá na esfera jurídica o principal catalisador da formulação do problema e da busca de soluções para o mesmo”* (RIZZINI, 1995: 111).

A estas mudanças de contexto sócio-político e de perspectiva corresponderão importantes deslocamentos na representação do lugar atribuído à criança no imaginário brasileiro, com acentuada ênfase na dimensão social da questão. Tanto assim, que este período vem marcar um novo ciclo no percurso histórico da legislação relativa à infância, com a entrada em cena de uma outra criança, já não compreendida como um estorvo ou peso morto a sugar os cofres públicos mas sim, como nos indica Rizzini, *“uma criança descrita como ‘um magno problema’”* (ibid).

Diversos estudiosos do tema – dentre eles, Rizzini (1995), Faleiros (1995) e Marcílio (1998) – situam as duas primeiras décadas do século XX como o período de maior produção na história da legislação brasileira para a infância. Na tentativa de encontrar soluções para a situação da infância, prolifera o número de iniciativas de regulamentação da matéria, na crença de que uma consistente e adequada legislação pudesse dar conta de resolver questão tão complexa e multifacetada. E esta crença não

é representativa apenas deste período, sendo característica mesma do capital cultural brasileiro, como nos propõe Da Matta:

*“Julgamos, deste modo, que a sociedade pode ser modificada pelas boas leis que algum Governo venha finalmente estabelecer e fazer cumprir. A força da lei é, pois, uma esperança.” (DA MATTA, 1979: 185)*

Durante estas duas décadas, então, a infância passa a ser alvo de inúmeros discursos inflamados nas assembléias das instâncias legislativas, quer estaduais, quer federais.

Contudo, apesar de a tônica dos discursos recair sobre a defesa incondicional da criança, nota-se grande ambigüidade no legislador – bem como no discurso e nas práticas da sociedade como um todo – no sentido de uma oscilação constante entre a defesa da criança e a defesa da sociedade contra essa mesma criança, identificada a um tempo como futuro da nação e ameaça à ordem pública.

A terminologia da época cria o termo “menor”, cunhado pelo discurso jurídico em ascensão, o qual passa a ser amplamente utilizado para designar todos os indivíduos abaixo da idade fixada pela legislação vigente como da maioridade penal e civil. Entretanto, a despeito desta inicial utilização técnica – já que, em termos jurídicos, “menor” designa qualquer indivíduo que ainda não atingiu a maioridade –, com o passar do tempo o termo foi sendo associado, de forma restrita, às crianças e aos adolescentes dos segmentos empobrecidos e marginalizados da sociedade. Esta ampliação da utilização do termo menor, com seu transbordamento para significados outros quando apropriados pelo uso corrente, tornar-se-á característica do convívio de

um ideário igualitário com práticas reforçadoras da hierarquização social. Tal discussão será retomada adiante.

Na correlação de forças entre os discursos médico-higienista e jurídico, este último ganha ampla vantagem, em que pese seu surgimento ter sido possibilitado, em grande parte, pela introdução das práticas higienistas que o antecederam. Com esta hegemonia, assiste-se, em fins do século XIX, à instalação do binômio justiça-assistência como a nova tendência na abordagem das questões afeitas à infância e à adolescência no Brasil.

Esta associação inicial vai se intensificando nas duas primeiras décadas do século seguinte, alcançando maior materialidade no processo legislativo que culminará na criação de uma legislação especial para a infância – o Código de Menores.

O desembargador Ataulfo de Paiva, afinado com as novas tendências do Direito preconizadas nos Congressos Internacionais no início do século XX, introduz na discussão em curso a necessidade da justiça para os menores no Brasil se adequar aos novos tempos. Neste sentido, argumenta que os discursos científicos de diversas áreas do conhecimento – algumas mais recentes, outras nem tanto – deveriam ser incorporados a fim de ampliar a compreensão dos múltiplos fatores envolvidos na crescente criminalidade infantil.

Como podemos constatar, trata-se mais uma vez da priorização da defesa da sociedade em relação aos potenciais e reais danos causados pelos menores delinquentes ou em vias de tornar-se, segundo o imaginário social.

Contudo, em consonância com as tendências internacionais de humanização da justiça, juristas brasileiros de expressão encontram receptividade à sua defesa da necessidade de compreender a pretensa criminalidade infantil, assegurando-lhe tratamento distinto do adotado na área penal. Neste sentido,

*“Osman Loureiro refere-se “à radical mudança da opinião pública” da época, num “clima de tolerância” que, “retirando-os (os menores) dos vértices dos castigos comuns, os levaria para o âmbito de um espírito tutelar, de proteção e reforma, recuperando-os”. As palavras chaves eram: profilaxia, educação, recuperação e correção.” (RIZZINI, 1995: 113)*

Ataulfo de Paiva, para defesa de suas idéias, recorria a alguns exemplos de como países mais desenvolvidos estavam equacionando a questão,

*“como a criação do primeiro Tribunal para Menores, em Chicago, no ano de 1899 e os ousados Conselhos de Proteção à Criança nos países nórdicos, dos quais participavam pessoas comuns de uma determinada comunidade, já no ano de 1896.” (RIZZINI, ibid)*

Esta citada participação de membros da comunidade em conselhos destinados à proteção de crianças guarda semelhanças com a constituição dos nossos conselhos tutelares, atualmente. De grande interesse esta iniciativa, justamente por indicar uma via de não-jurisdicionalização das questões relativas aos direitos de crianças e adolescentes, ao delegar a membros da comunidade atribuições – e os poderes equivalentes – antes exclusivas do Tribunal ou Juizado de Menores.

Ao tratar especificamente do ECA, esta discussão será retomada e ampliada, no sentido das implicações daí decorrentes e do tipo de concepção de sujeito e infância subjacentes. Aqui interessa-nos registrar a existência dessas idéias, hoje hegemônicas

– ao menos garantidas na letra da lei –, já em fins do século XIX, em cujo contexto, ao que tudo indica, não encontraram ressonância suficiente para florescerem.

Referindo-se ao mesmo tribunal (de Chicago) e aos seus correlatos franceses posteriores, Donzelot (1986) – em *A Polícia das Famílias* – classifica-os como formas visíveis da sociedade tutelar, no sentido efetivo e eficiente de controle social sobre determinados setores e segmentos daquela. O autor vai ainda além ao postular que, através desta instituição, o poder público assume a forma de Estado-família, à medida que controla a criança, não só no âmbito de sua família como também no das entidades de atendimento, cabendo-lhe decidir, no melhor interesse das crianças, qual delas – família ou entidade assistencial – constitui o melhor espaço para o seu pleno e sadio desenvolvimento.

Na seqüência de sua argumentação de uma atuação do poder público fundamentada no controle – e por isso utiliza-se propositalmente do termo **polícia** – o autor atenta para a função social desta instância da justiça, ampliada para além dos horizontes circunscritos à infância.

*“O tribunal de menores não é uma jurisdição menor para menores, mas sim a viga-mestra de um gigantesco complexo tutelar, englobando além da pré-delinqüência (cerca de 150.000 crianças), a Assistência Social à Infância (650.000 crianças) e uma boa parte da psiquiatria infantil (incalculável, mas certamente ainda maior do que a Assistência Social à Infância).” (DONZELOT, 1986: 105) (grifos do autor)*

Em seus discursos e escritos, Ataulfo de Paiva mencionava, ainda, países onde já estava em processo a elaboração de códigos especiais para crianças. E, como se pode ver, nos debates que vão determinar os rumos da história da legislação

brasileira para a infância, a liderança jurídica era incontestável. Decerto que outros segmentos sociais, e sobretudo especialistas de diferentes campos do conhecimento, também produziram idéias acerca do assunto. Porém, também aqui como no embate entre higienistas e juristas, estes últimos pareceram captar e externar com singular assertividade as crenças, os valores e os anseios da sociedade da época, assegurando, desta forma, a hegemonia do sentido na condução do processo.

De novo torna-se interessante constatar a organização do campo dos direitos da infância e da adolescência e o jogo estabelecido entre os diversos agentes. Como dito acima, o que confere e assegura a hegemonia ao discurso jurídico é precisamente a capacidade de dar materialidade ao capital cultural produzido ao longo da história brasileira, uma história de dominação concreta e simbólica no encontro entre (des)iguais. Em outras palavras, os equacionamentos propostos pelos juristas parecem atender, a um tempo, aos ideais de igualdade e hierarquia, de ordem e liberdade, contribuindo para uma síntese conflitiva, porém funcional, destas tendências tão marcadamente brasileiras.

Neste contexto, assinala Rizzini (1995), o período em questão foi marcado por uma nítida judicialização da infância, daí decorrendo o que antes denominamos transbordamento da categoria jurídica “menor” para além do discurso jurídico, sem qualquer tipo de problematização nos debates da época, sendo naturalmente incorporado ao vocabulário corrente.

Santos (1991) demonstra-nos que esta terminologia – com toda a abundância de variações e correlatos, tais como abandonados, pivetes<sup>7</sup>, delinquentes e trombadinhas – impregnará de simbolismos toda a história subsequente da legislação brasileira para a infância e a adolescência:

*“Verifica-se então, neste período, que o termo menor, que já vinha desde a virada do século sendo utilizado num sentido jurídico, para se referir à menoridade etária, entra para o vocabulário corrente e se torna categoria classificatória da infância pobre, marcando-a e diferenciando-a da infância dos demais segmentos sociais.” (SANTOS, 1991: 11) (grifo do autor)*

Neste período, a existência de grande número de pessoas desocupadas pelas ruas – em boa parcela, constituída por “menores abandonados” e “pivetes” –, já era objeto de registro na imprensa e de preocupação de parte da população, que nisto enxergava um incômodo e uma ameaça. Em virtude deste fato, em termos de legislação, há diversas normativas no sentido de coibir esta presença, bem como de orientar a ação oficial, sobretudo da polícia.

Rizzini (1995) destaca como medidas legislativas referentes à questão, tomadas logo nos primeiros meses da República, a criação do lugar de juiz municipal e de órfãos em diversos estados e o decreto n.º 439 sobre “as bases para a organização da assistência à infância desvalida” .

---

<sup>7</sup> Como nos informa Rizzini (1995), “o termo “pivete” já era corrente no início do século, pelo menos no vocabulário utilizado no Rio de Janeiro, como indica João do Rio, em seu livro “A Alma Encantadora das Ruas”. Diz ele: “A hora da noite quando cheguei à delegacia, a autoridade ordenava uma caça aos pivetes, pobres garotos sem teto...”” (p. 116, nota de rodapé 18).

O novo Código Penal brasileiro, de 1890, rebaixa a idade penal de 14 para 9 anos, seguindo na contramão do movimento da época, caracterizado pela prevalência, nos discursos hegemônicos, da educação sobre a punição para a criança.

O debate e a produção legislativa eram intensos e tendiam a segmentar a discussão entre a assistência à infância abandonada e a reforma dos delinqüentes.

É interessante examinar – dada sua relevância especial para o objeto em estudo – as tendências presentes nos debates e nas propostas legislativas que antecedem a instituição do Código de Menores de 1927.

Em 1906, Alcindo Guanabara apresenta um projeto de lei já tendo como referência a necessidade de uma legislação especial para menores. Tratando da situação da infância moralmente abandonada e delinqüente, o projeto dispunha sobre a regulamentação da internação desses menores.

A solução via internação constituía praticamente unanimidade, com a discussão centrando-se na definição da melhor forma de viabilizá-la, como indica o decreto n.º 6.994, de 1908, intitulado “Dos casos de internação”, onde o Governo incentiva a criação de colônias correcionais.

Constata-se a tendência à hierarquização presente até mesmo dentro da categoria menores: aos abandonados – vistos como vítimas –, proteção e cuidados; aos delinqüentes – portanto, perigosos e indóceis –, a lei.

A prática de categorização dos menores resulta da **incorporação** do ideário positivista, bem como dos conhecimentos científicos em voga, sobretudo da antropologia criminal e da psiquiatria. As teorias acerca da infância contribuem intensamente para a sofisticação desta prática, dados os procedimentos propostos para fazer valer a importância atribuída à história pessoal. Assiste-se a um inventário da vida presente e passada da criança, de sua família e de sua personalidade<sup>8</sup>.

Mesmo os juristas considerados progressistas – homens de seu tempo que são, impregnados de seu *habitus* –, ao inovarem, acabam por reforçar estas práticas. Exemplo concreto consiste no projeto apresentado à Câmara por João Chaves propondo mudanças em termos da imputabilidade penal, excluindo os menores de 16 anos de qualquer procedimento penal e defendendo a existência de juízes e tribunais especiais para menores. A cilada em que parece cair reside no fato de que o projeto ratifica as práticas de escrutínio da vida do menor e controle sobre sua família, por incluir detalhes sobre a suspensão, destituição e restituição do pátrio poder. Concluído o processo de classificação, o menor deveria ser encaminhado para o estabelecimento correspondente ao “diagnóstico”.

Rizzini (1995) argumenta que este projeto continha uma síntese das idéias básicas a respeito do que deveria ser feito na esfera jurídica: a demanda para que o Estado assumisse uma tutela oficial; o papel proeminente do juiz e do tribunal especializados; a fixação da idade penal em 14 anos, sendo a menor idade um

---

<sup>8</sup> Para aprofundamento da discussão acerca do saber científico colocado a serviço da prática jurídica na categorização e conseqüente segregação de crianças – sobretudo o saber psicológico – ver Rizzini, Irma (1993).

atenuante às penas; o escrutínio sobre a vida presente e passada do menor, bem como o controle de sua família, através de destituição, suspensão e restituição do pátrio poder; e, por fim, a criação de estabelecimentos que cuidassem da educação ou da reforma dos menores, de acordo com as características de cada caso.

Como indicativo da crescente responsabilização do Governo quanto à atenção a este segmento, em 1921 obteve-se a inclusão, no orçamento, da autorização para organizar o serviço de assistência e proteção à infância abandonada e delinqüente. Em 1922, o tema foi objeto do I Congresso Brasileiro de Proteção à Infância e do III Congresso Americano, ampliando sua repercussão.

Em 1923, o decreto n.º 16.273 inclui a figura do Juiz de Menores na administração da Justiça. Em 1924 institui-se a Inspetoria de Higiene Infantil e aprova-se o regulamento do Conselho de Assistência e Proteção dos Menores, posteriormente embutido no texto do Código de Menores de 1927.

*“A impressão que se tem é que através da lei em questão procurou-se cobrir um amplo espectro de situações envolvendo a infância e a juventude. Parece-nos que o legislador, ao propor a regulamentação de medidas “protetivas” e também assistenciais, enveredou por uma área que ultrapassava em muito as fronteiras do jurídico. O que o impulsionava era “resolver” o problema dos menores, prevendo todos os possíveis detalhes e exercendo firme controle sobre os menores, através de mecanismos de “tutela”, “guarda”, “vigilância”, “educação”, “preservação” e “reforma”.”*  
(RIZZINI, 1995: 130)

O Código de 1927, ao regulamentar o trabalho infantil e juvenil, proíbe-o aos menores de 12 anos. Também a proibição da permanência de menores nas ruas, já mencionada em legislações anteriores, é objeto de vários artigos do Código.

## 2.5 - Sob o pátrio poder do Estado (A Era Vargas)

Com a instalação do governo Vargas, nos anos 30, a questão da infância e da adolescência adquire relevo no projeto de reformulação do papel do Estado. Dessa forma, o artigo 127 da Constituição tem o seguinte teor:

*“a infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento de suas faculdades. O abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação, e cria ao Estado o dever de provê-las de conforto e dos cuidados indispensáveis à sua preservação física e moral. Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação de sua prole”.*

Aqui nota-se uma mudança significativa no discurso relativo à valorização da família pobre, sobretudo a família do trabalhador, alvo privilegiado da política assistencial e legal desenvolvida por Vargas. Sua condição econômica não a desqualifica de imediato como ambiente adequado à educação de crianças gerando-lhe, outrossim, o direito de recorrer ao Estado a fim de prover os meios necessários para tal. Pode-se considerar este momento como a instalação de uma fase jurídico-assistencial que se estenderá até o fim da ditadura militar variando no tempo, sobretudo – mas não exclusivamente –, os níveis de repressão empregados no tratamento de menores abandonados e delinqüentes.

Na política populista de Getúlio Vargas a assistência social baseou-se no evidente descompasso entre classes sociais, buscando minorá-lo, à medida que o identificava como ameaça concreta à própria nacionalidade. Neste período a criança

constituiu peça importante do projeto nacional(ista), imperando a máxima “a criança de hoje é o Brasil de amanhã”.

Neste contexto, a tônica da legislação trará a marca indelével da preocupação com a organização da assistência social centralizada no Estado, em nível federal, através de órgãos criados para esse fim.

Assim, em 1940 é instituído o Departamento Nacional da Criança, cujas prioridades residem na proteção à maternidade, à infância e à adolescência. Em 1941 cria-se o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), destinado a atuar junto aos menores “desvalidos e delinqüentes”, concorrendo para oficializar a dicotomia existente entre infância e menoridade.

Também a Legião Brasileira de Assistência (LBA), estabelecida em 1942, embora seu âmbito de atuação não se restrinja ao campo da infância, constitui importante dado deste processo de hegemonia da assistência na legislação.

Consegue-se, sem dúvida, avançar na formulação da questão. Contudo, permanece a indefinição do titular da responsabilidade pela resolução do problema dos menores abandonados e delinqüentes.

Apesar de haver um certo nível de tensão, a esfera jurídica ainda figura como protagonista, sobretudo através da ação dos juízes de menores.

Convivem avanços e recuos, deixando mais uma vez evidentes as contradições entre a proteção dos menores e a da sociedade.

Em 1943 é introduzida na legislação a noção de periculosidade do menor, através de um decreto das medidas a serem aplicadas quando do cometimento de atos correlatos às infrações penais por menores de 18 anos. O nível de periculosidade do menor seria determinado a partir do estudo de sua personalidade, consoante os modelos científicos hegemônicos à época.

Este tipo de equacionamento em pouco difere do atual e suas mais graves limitações decorrem da natureza da questão fugir à circunscrição jurídica, reclamando outros vieses de leitura e encaminhamento.

Esta questão – devido aos sucessivos fracassos das tentativas de solução monológicas – não passou completamente despercebida. A comissão instalada em 1943 para revisão do Código ressaltou a necessidade de que este extrapolasse a esfera meramente jurídica, contemplando aspectos sociais em caráter preventivo.

Nos anos 1950 o debate internacional apontava para a mesma direção, com recomendações relativas ao reconhecimento dos direitos dos menores e da regulamentação de sua proteção e garantia.

Rizzini (1995) dá conta de uma proposta de emenda, formulada por um grupo de juízes e promotores, ao projeto de Código em tramitação no Congresso, em 1957, onde o artigo 1.º tem o seguinte teor: *“o menor desde a concepção até os dezoito anos, tem direitos especiais, que este Código reconhece e protege”* (p. 147).  
(grifo da autora)

## **2.6 - Sob a chancela de um “novo rei” (A Ditadura Militar)**

A turbulência que marca os anos 60 inviabiliza o sucesso das incipientes tentativas de reformulação da lei e, após o golpe de 1964, com a instalação da política de segurança nacional, recrudescer enormemente o caráter repressor do sistema de atendimento. Neste período consolidam-se as bases do chamado Direito Menorista, fundamentado na doutrina da situação irregular.

Em novembro de 1964, é extinto o SAM e criado um novo órgão, com maior grau de autonomia, a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM), com a proposta de priorização de programas voltados para a integração do menor na comunidade, respeitando as peculiaridades de cada região e com ênfase na assistência à família. Na prática e dentro do contexto de endurecimento do regime ditatorial, acabou tornando-se mais um meio de controle social das famílias pobres, empenhado na manutenção da ordem.

Numa perspectiva centralizadora, o governo federal promove a estruturação do que denomina Política Nacional do Bem Estar do Menor (PNBEM) e, para tal, estimula a criação de Fundações Estaduais de Bem Estar do Menor (FEBEMs), verdadeiras sucursais de Brasília, destinadas à garantia de implantação da referida política nas diversas unidades da federação.

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Menor Abandonado, instalada em 1975, aponta, em seu relatório, a existência de 1.909.570 menores abandonados e 13.542.508 carentes, bem como a massiva concentração de recursos federais no Sudeste – onde encontra-se instalada mais da metade dos órgãos de atendimento (fonte: Faleiros, 1995).

Por iniciativa da FUNABEM, como forma de comemoração do ano internacional da criança, em 1979 é promulgado o novo Código de Menores, o qual restringe sua pertinência aos menores em situação irregular, o que se caracteriza por seu envolvimento como vítimas ou autores de infrações penais, conforme nos demonstra o trecho seguinte:

*“O Código de 1979 define como situação irregular: a privação de condições essenciais à subsistência, saúde e instrução, por omissão, ação ou irresponsabilidade dos pais ou responsáveis; por ser vítima de maus tratos; por perigo moral, em razão de exploração ou encontrar-se em atividades contrárias aos bons costumes, por privação de representação legal, por desvio de conduta ou autoria de infração penal.” (FALEIROS, 1995: 81)*

Como podemos notar, a configuração da situação irregular fundamenta-se no exame da conduta da própria criança ou adolescente – no caso, o menor – e/ou de sua família – mais precisamente, seus pais ou responsáveis –, eximindo de qualquer responsabilização o Estado. Culpabilização de crianças e famílias pobres, em função de sua condição social mesma, o encaminhamento está em perfeita consonância com o contexto que o possibilita e impõe.

Seu caráter nitidamente segregador da infância pobre fica patente na proposição de Santos:

*“A distinção entre a infância dos vários segmentos passa a ser legalizada: a Justiça passa a ter a Vara de Família para a solução de conflitos relacionados à criança “normal”, e o Juizado de Menores atende à infância pobre (abandonados, pivetes, trombadinhas, infratores, delinqüentes).” (SANTOS, 1991: 11)*

Durante os 21 anos vividos sob regime de exceção – com supressão dos direitos mais básicos e fundamentais da pessoa humana –, pouco ou nada de significativo ocorreu em termos de controvérsias quanto ao campo dos direitos da infância e da adolescência.

O discurso oficial – via supressão da possibilidade da diferença e da diversidade – não mais se divide entre as místicas da ordem e da liberdade ou da igualdade e da hierarquia, estando mais que explícita a polarização de suas opções.

Trata-se de um período de estagnação que se estende até a década de 80 quando, com o processo de reabertura política, a questão retorna à ordem do dia, possibilitando assumir novos contornos.

### **3 - FALANDO POR SI MESMO (ou o contexto de surgimento do ECA)**

#### **3.1 - A década perdida?**

A década de 80 costuma ser denominada, sob o ponto de vista do desenvolvimento econômico – referência máxima nesses tempos de pensamento único –, como a década perdida.

No entanto, no caso brasileiro, a dinâmica não linear da história configura situação diametralmente distinta no que tange às transformações sócio-políticas, sobretudo em se tratando da reconquista de espaço da discussão relativa ao campo dos direitos.

Já em fins da década anterior tem início o processo de distensão política, com as limitações da censura à imprensa e a diminuição dos poderes arbitrários concentrados nas mãos do presidente da república.

A reforma constitucional operada em 1979 possibilita o fim da vigência do AI-5 e a mobilização da sociedade em torno da campanha pela anistia enseja sua aprovação e o conseqüente retorno dos exilados políticos à cena da vida pública brasileira.

Em 1982 tem fim o bipartidarismo e reinstaura-se a eleição direta para governadores de Estado.

Por outro lado, apesar da ampla mobilização dos mais diversos segmentos da sociedade, a campanha pelas eleições diretas para Presidente da República – que ganha as ruas no ano de 1984 – não obtém o mesmo sucesso. No entanto, pela magnitude alcançada, passa a constituir singular marco histórico na retomada do processo democrático e redundando na eleição, ainda que indireta, de um presidente civil, em 1985.

No ritmo possível ditado pela correlação de forças entre as pressões sociais por imediatas mudanças e as elites conservadoras, em 1986 o Congresso Nacional passa a funcionar ao mesmo tempo como Assembléia Constituinte.

Também o campo dos direitos de crianças e adolescentes encontra contexto favorável ao questionamento e mudanças, potencializado ainda mais pelo flagrante fracasso das iniciativas oficiais na área, representadas sobretudo pela FUNABEM.

Esta evidente falência do modelo de assistência à infância adotado contrastava com o relativo êxito de iniciativas implementadas por segmentos que valorizavam a integração da comunidade nos projetos. Este fato conduziu ao interesse crescente do que Costa (1992) denomina vanguarda técnica do Governo e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) pela aproximação dessas experiências alternativas, com o fito de delas apreender o *modus faciendi*, registrando-o e divulgando-o.

Este reconhecimento possibilitou um movimento de articulação entre iniciativas governamentais e da sociedade civil, dando início a um diálogo que, ao se

intensificar e aprofundar, traria conseqüências até então inusitadas e impensadas para o processo de reordenamento jurídico-assistencial de gestação ainda incipiente.

A lógica distinta, centrada na criatividade e na proximidade da comunidade na gestão dos projetos, concorre para subverter – no que há de mais forte e significativo na expressão – não somente a ordem das concepções mas também de políticas de assistência à infância. Além de anunciar o advento de diretrizes posteriormente consagradas na Constituição Federal de 1988 – descentralização e participação – contribui para a construção de uma nova representação da infância e da adolescência no país.

A discussão deflagrada por diversos segmentos sociais acerca dos direitos da criança e do adolescente ganha expressão no âmbito do debate constituinte.

Lugar de destaque coube ao recém instaurado Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), cuja repercussão já amealhara o apoio do UNICEF, da FUNABEM e de setores da sociedade civil na organização de encontros de âmbito nacional. Igualmente envolvidas na discussão, diversas outras entidades – Pastoral do Menor da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), centros de defesa dos direitos humanos, OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) e ONGs em geral – foram autoras de propostas de emendas constitucionais relativas à matéria.

Nesta época começaram a ser implantados, no país, fóruns de defesa dos direitos da criança e do adolescente, tanto na esfera federal – Fórum DCA –, como nas instâncias estadual e municipal.

O trabalho desses diversos segmentos da sociedade redundou na criação da Comissão Nacional Criança e Constituinte que, além de um trabalho de pressão e *lobby* no Congresso Nacional<sup>1</sup>, deflagra uma campanha nacional que obtém ampla receptividade em todo o país conseguindo coletar mais de um milhão de assinaturas para sua proposta de emenda constitucional, consagrada na Constituição Federal (CF/88) em seu artigo 227:

*“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 forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.” (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)*

A despeito do inegável avanço obtido, em termos de legislação, na perspectiva da ampliação dos direitos sociais, a situação de crianças e adolescentes conheceu, na década de 80, pouquíssimas modificações.

Estudo realizado por Ribeiro e Sabóia (1993) demonstra-nos que o acesso a bens e serviços básicos por este segmento etário continua estritamente dependente dos recursos de suas próprias famílias, em sua maioria empobrecidas.

Segundo os dados apresentados, em 1989, 50,5 % do contingente de 59 milhões de crianças e adolescentes brasileiros viviam em famílias de rendimento *per capita* de no máximo  $\frac{1}{2}$  salário mínimo e 27,4 % de  $\frac{1}{4}$  ou menos. Também o acesso à escolarização está diretamente relacionado ao poder aquisitivo das famílias, com 73 %

---

<sup>1</sup> Este *lobby* resultou na criação de uma Frente Parlamentar suprapartidária em defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

das crianças e adolescentes das famílias pobres na escola – 24 % a menos que as oriundas de famílias com *per capita* acima de 2 salários mínimos.

Constata-se, igualmente, a precocidade do ingresso no mercado de trabalho, visando à subsistência, agravada pela ocupação dos postos de menor remuneração, dada sua baixa ou nenhuma qualificação.

A análise final das autoras aponta para o fato de que

*“Na verdade, passou-se mais uma década sem que tenha havido um sinal significativo de alteração no processo de transmissão intergeracional da pobreza.” (RIBEIRO & SABÓIA, 1993: 37)*

Aqui cabe, mais uma vez, ratificar a colocação de estudiosos da cultura brasileira explicitando a expectativa reinante de que a promulgação de uma lei possuiria o poder mágico de modificar a realidade. Antes disso, constata-se que a produção jurídico-legal consubstancia ou materializa as mudanças operadas na correlação de forças em dada sociedade, ou seja, constitui um dos produtos decorrentes de modificações na dinâmica do campo.

Como nos propõe Bourdieu (1992), interesses conflitantes de diferentes agentes concorrem para pôr em jogo estratégias que, segundo distintos contextos, dão as condições de possibilidade para mudanças mais favoráveis a uns ou a outros. Tudo isso em função da distribuição, circulação e detenção de maior ou menor capital dentre os agentes que compõem o campo.

Abordando a questão sob a perspectiva adotada por Da Matta (1979), o que pareceria, à primeira vista, um contra-senso, numa análise mais detida revela precisamente o que o autor denomina um dilema básico da organização social brasileira. Para o autor, trata-se da prevalência de um discurso baseado na igualdade entre os homens, mas cujo funcionamento é presidido por complexos mecanismos de hierarquização – onde cada qual sabe exatamente qual o seu lugar – e que concorre para dificultar a percepção das contradições próprias do sistema.

Em *O que faz o Brasil, Brasil?*, o autor ratifica esta leitura remetendo-se à tão propalada democracia racial brasileira para recolocar a questão:

*“A sociedade brasileira ainda não se viu como sistema altamente hierarquizado, onde a posição de negros, índios e brancos está ainda tragicamente de acordo com a hierarquia das raças. Numa sociedade onde não há igualdade entre as pessoas, o preconceito velado é forma muito mais eficiente de discriminar pessoas de cor, desde que elas fiquem no seu lugar e “saibam” qual é ele.” (DA MATTA, 1986: 46)*

A rigidez dos valores que possibilita as mais diversas gradações entre categorias de indivíduos torna, no Brasil, *“a injustiça algo tolerável, e a diferença, uma questão de tempo e amor” (DA MATTA, 1986: 47).*

Assim, o descompasso entre a proposta igualitária e inclusiva da letra da lei e a persistência ou mesmo o agravamento das desigualdades no âmbito do campo dos direitos da infância e da adolescência – constatados no estudo acima –, constituem importantes dados para nosso esforço de construção do processo histórico brasileiro relativo ao campo em questão.

### **3.2 - A luta pela dominação do sentido**

Retomando a discussão acerca do avanço obtido com a inclusão do artigo 227 na Constituição, cabe ressaltar que este consistiu somente num primeiro passo, ainda que necessário, na estratégia dos agentes interessados na defesa e garantia da universalização de direitos para crianças e adolescentes no Brasil.

O passo seguinte – e muito mais complexo – impunha a necessidade de promover a regulamentação do disposto no artigo 227, através de lei complementar. Em outras palavras, a tradução, em lei específica, dos mecanismos, procedimentos, instituições e instrumentos para concretização dos direitos enumerados na Constituição.

Portanto, vencida aquela etapa, cumpria deflagrar um amplo debate com vistas à elaboração da dita lei consoante às diretrizes da Carta Magna. Surge, deste movimento, a proposta do Estatuto da Criança e do Adolescente – muitas vezes denominado simplesmente Estatuto ou ECA –, redigida por um grupo de juristas e técnicos progressistas, com base nas inúmeras contribuições advindas dos mais variados recantos do país. Este foi um trabalho de elaboração bastante polêmico havendo, no transcurso de tempo entre sua concepção e aprovação, diversas versões da lei, num esforço de contemplar todos os aspectos relevantes, bem como corrigir erros, precisar a redação ou incorporar novas idéias oriundas do debate público em torno da questão e do(s) projeto(s) de lei.

Além das discussões entre os pares, isto é, os adeptos da proposta do Estatuto, havia que se enfrentar o embate com outros segmentos da sociedade contrários à idéia como um todo ou com restrições parciais à mesma. Trava-se, a partir daí, uma verdadeira “queda de braços”, no âmbito jurídico-legal, entre dois grupos distintos que passam a ser denominados “menoristas” e “estatutistas”.

Este processo vai expor, ainda com maior clareza, a dinâmica do campo, revelando o jogo<sup>2</sup> estabelecido entre as diversas instâncias, indivíduos e grupos implicados, segundo suas diferentes concepções e divergentes interesses.

Em 31 de outubro de 1989, a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro promoveu o evento *A Criança e seus Direitos: Estatuto da Criança e do Adolescente e Código de Menores em Debate*, o qual contou com a presença de defensores da lei em vigor – o Código de Menores – e da nova proposta ainda em processo de gestação: juristas, técnicos envolvidos no atendimento a crianças e adolescentes, professores universitários, instituições oficiais do sistema de atendimento, movimentos e centros de defesa de direitos e comunidade em geral<sup>3</sup>.

Tramitavam no Congresso, neste período, seis diferentes projetos de lei visando à regulamentação da matéria, donde percebe-se que os diversos eventos

---

<sup>2</sup> Utilizamos este termo propositalmente com o objetivo de remeter à analogia utilizada por Bourdieu para demonstrar a interação dinâmica no interior de cada campo. De acordo com esta perspectiva, os diversos agentes fazem suas apostas utilizando, para tal, os recursos de que dispõem, ao mesmo tempo em que aguardam a reação do(s) adversário(s).

<sup>3</sup> Dentre os presentes figuravam juristas idealizadores e redatores do Código e do Estatuto, Juizes de Direito, técnicos das redes pública e privada de atendimento, órgãos oficiais – como FUNABEM, FEEM e Polícia Militar –, representantes de organizações da sociedade civil – MNMMR, Frente Nacional de Defesa da Criança e do Adolescente e Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião – e intelectuais dedicados à pesquisa e produção científica acerca da infância.

promovidos para sua discussão representavam “arenas” nas quais se “digladiavam” os defensores de cada concepção, estando em jogo a disputa pela hegemonia do discurso oficial acerca dos direitos concernentes à infância.

É dentro deste contexto que se insere o evento em questão, de cuja análise podem-se depreender representações constitutivas do capital cultural brasileiro acerca da infância e da adolescência.

Para tal, tomaremos como base a publicação organizada por Arantes e Motta (1990), cujo teor consiste das exposições dos membros das duas mesas e das intervenções dos participantes nos debates.

A primeira mesa foi dedicada à discussão das duas propostas de legislação, possibilitando explicitar e confrontar as concepções subjacentes a cada uma<sup>4</sup>.

Para melhor entendimento dessas concepções, torna-se necessária uma breve definição dos pressupostos que embasam e diferenciam as três doutrinas básicas do chamado Direito do Menor.

A primeira é denominada Doutrina do Direito Penal pelo fato de preconizar que a legislação só deve se ocupar dos menores envolvidos com a prática de algum ato definido como infração penal.

---

<sup>4</sup> A defesa do Estatuto foi feita pelo Dr. Antônio Fernando do Amaral, Juiz de Menores de Blumenau e um dos redatores da proposta de lei. Defendendo o Código de Menores, o Dr. Alyrio Cavallieri, ex-Juiz de Menores do Rio de Janeiro e um de seus redatores.

A segunda, já aludida anteriormente, é conhecida como Doutrina da Situação Irregular, segundo a qual o menor deve ser objeto de legislação específica quando se encontrar em situações de patologia social, definidas como situação irregular<sup>5</sup>.

Por fim, a Doutrina da Proteção Integral defende que o Direito do “Menor” deve se referir a toda e qualquer criança e adolescente, enquanto sujeitos de todos os direitos inerentes à pessoa humana, tais como definidos nos documentos das Nações Unidas.

Retornando à discussão travada no evento citado, na defesa do ECA o estatutista argumenta que, a partir da promulgação da CF/88, o Brasil operou a transição da Doutrina da Situação Irregular para a de Proteção Integral, visto que em seu artigo 227 “*estão sintetizados (...) todos os postulados básicos da Declaração dos Direitos da Criança*” (Arantes e Motta, 1990: 11). Ressalta também sua condição de emenda popular à Constituição para reafirmá-lo enquanto escolha histórica dos cidadãos brasileiros que

*“cientes da inadequação do sistema jurídico, do sistema de atendimento e da própria visão da sociedade frente à questão da criança e do adolescente, sentiram que eram necessárias mudanças.” (ARANTES & MOTTA, 1990: 12)*

Cita ainda a substituição do termo *menor* por *criança e adolescente*, interpretando esta decisão como afastamento proposital da carga estigmatizante de que o primeiro está impregnado<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Esta é a proposta encerrada pelo Código de Menores, cujas definições de circunstâncias que configuram uma situação irregular são elencadas, neste trabalho, à p. 40.

<sup>6</sup> Para retomada desta discussão, vide p. 31 e 32.

Rechaça a inexistência, no Código, da garantia de ampla defesa ao adolescente envolvido no cometimento de ato análogo a infração penal, dado que não lhe era assegurado o direito a um processo antes da definição da medida a ser aplicada, a qual ficava sob o arbítrio único do Juiz de Menores. Enfatiza que esta situação jamais seria vivenciada por um adulto, por mais grave que fosse o crime por ele cometido, devido às garantias legais de que é titular. Dessa forma, o menor era tratado como objeto do Direito e não como sujeito de direitos. A exceção se fazia para os filhos de famílias com poder aquisitivo para constituir advogado, possibilitando tratamento discriminatório em função da classe social.

Critica igualmente a inexistência, naquela lei, de medidas de apoio à família. Todas as medidas aplicáveis aos pais ou responsáveis possuíam caráter punitivo. Consagrava-se a punição aos “menores” e a suas famílias pelo seu estado de pobreza.

O argumento primeiro dos menoristas reside no fato de ao Direito caber se ocupar apenas do conflito instalado, estando a prevenção – em que pese sua grande importância – fora de sua alçada.

O menorista ressalta a existência de dois campos distintos de problemas: a situação irregular – prevista no Código –, a qual exige tratamento; e a situação de risco – proposta no ECA –, que pressupõe prevenção. Reitera que a segunda não se aplica ao campo do Direito, mas sim ao da assistência, não vendo, portanto, incompatibilidade na integração dos dois projetos.

Recorda a recusa, quando da elaboração do Código de Menores de 1979, de proposta de emenda de um grupo de juristas paulistas bastante semelhante à do projeto do ECA. Argumenta, contudo, que

*“Este projeto, a que chamo Substitutivo Paulista não vingou, porque os juízes, os tribunais, não podiam aceitar o encargo de cuidar da prevenção de crianças e adolescentes sob todos estes aspectos porque eles não seriam mais juízes, mas ministros de todos os ministérios.” (ARANTES & MOTTA, 1990: 20)*

No seu entender, este tipo de lei *“tornaria absolutamente impraticável a atuação do poder Judiciário”* (Arantes & Motta, *ibid*).

A contra-argumentação do estatutista vem no sentido de que a proposta do ECA pretende mesmo ampliar a esfera de participação dos diversos segmentos da sociedade na garantia dos direitos da criança e do adolescente, retirando das mãos do Poder Judiciário todas as questões que não configurem o conflito instalado. Aos Conselhos Tutelares, de ação não-jurisdicional, caberão as atribuições relativas à garantia dos direitos, com a aplicação de medidas de proteção não só à criança e ao adolescente, como também à família.

No registro das questões levantadas pela segunda mesa, dedicada ao posicionamento da sociedade civil organizada, mais importante que enfatizar a unanimidade em torno da proposta do ECA<sup>7</sup> é ressaltar o conteúdo de alguns argumentos apresentados.

---

<sup>7</sup> Não se trata aqui de desmerecer esta convergência de opiniões. No entanto, este tipo de argumentação torna-se inconsistente, se aplicada ao caso, à medida que a ampla maioria dos componentes da mesa possuía algum tipo de engajamento na campanha pró-Estatuto, quer institucionalmente, quer a título pessoal.

Afirmou-se que a complexidade do ECA é inerente à sua pretensão de abarcar três situações distintas, porém complementares: “*a do reordenamento jurídico-legal, a do reordenamento das instituições e a da mudança das práticas*” (Arantes & Motta, 1990: 46).

A participação da sociedade como um todo é condição *sine qua non* à garantia de implantação da proposta do ECA, o que só será possível mediante a instalação dos Conselhos de Direitos e Tutelares.

O aspecto tutelar do Código de Menores é classificado como uma forma de substituir a obrigatoriedade do Estado em promover o acesso aos direitos básicos. Na argumentação de que a prevenção não cabe ao Direito do Menor é vista uma falácia à medida que

*“(...)as causas sócio-político-econômicas que determinam as situações de abandono, de todas essas situações chamadas “irregular”, (...) não seriam objeto da apreciação do Judiciário. Em contrapartida, se pretende uma tutela que vai substituir ou tentar substituir a omissão, a inércia e até uma prática anti-social do próprio poder constituído.” (id.: 47/8)*

O ECA propõe instrumentos legais adequados à responsabilização do Estado por suas omissões quanto à garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

### **3.3 - Igualdade e hierarquia**

Tomando-se por referência este debate ocorrido num período em que o reordenamento jurídico-legal estava na ordem do dia do país, no rastro das mudanças

de diretrizes e paradigmas introduzidos pela CF/88, constatam-se os conflitos e tensões que perpassavam o campo.

O resultado concreto das apostas apontam para uma conjuntura favorável ao maior acúmulo de cacifes pelos estatutistas, agentes sociais cujas posturas mostraram-se mais consoantes aos anseios da sociedade de garantir a retomada da trajetória de reconhecimento de crescentes direitos – políticos, civis e sociais, coletivos e individuais –, cujo processo havia sido estagnado por duas décadas de regime de exceção.

Dessa forma, assiste-se à aprovação, no Congresso Nacional, por 435 votos contra 8, da Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente –, sancionada em 13 de julho de 1990, menos de dois anos após a promulgação da CF/88.

Com o advento do ECA surgem novos paradigmas no que tange à concepção da infância e da adolescência no Brasil.

Com a nova lei, a dicotomia criança X menor que, até então, servia para diferenciar e discriminar a criança que dispunha de uma estrutura familiar capaz de lhe fornecer, ao menos, cuidados e educação básicos daquela que não possuía tal suporte (ou “privilégio”) é substituída por uma visão universal, isto é, onde os termos criança e adolescente são utilizados para designar todos os cidadãos que se encontram dentro de uma faixa etária específica:

*“Art. 2.º. Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.” (ECA)*

Dessa forma, a categoria menor, historicamente utilizada como instrumento de discriminação de crianças e adolescentes pobres, embora oficialmente empregada para indicar a menoridade civil e penal, começa a ser banida por uma espécie de “censura” social.

A questão relativa à igualdade entre todas as crianças e adolescentes brasileiros pressupõe a universalidade de acesso aos direitos enumerados na letra da lei. Ao mesmo tempo, instaura-se um problema que consiste no hiato existente entre a proposta e sua efetiva realização.

Cabe registrar que não se trata de questionar, e muito menos invalidar, a relevância da concepção de universalidade de direitos em termos sociais e humanos, enquanto referencial básico para a convivência em sociedade. Intenta-se, tão somente, enfatizá-la como construção histórica social e coletiva, dentro de determinadas sociedades, por compatível que era com os propósitos que as moviam.

A questão que se coloca é a da naturalização deste conceito, deste valor, como se fora necessário. Ao reificar esta noção historicamente construída, constituída, os agentes tendem a perder suas possibilidades de estranhamento, de crítica. Trata-se da atuação do *habitus*, tal como proposta por Bourdieu.

Desta forma, pode-se dizer o mesmo com relação ao valor igualdade, o qual, anteriormente aos gregos, praticamente inexistia. A *polis* grega funda, cria a igualdade, embora ainda não com caráter de universalidade.

Castoriadis (1992), ao abordar a questão, remete-se à idéia de semelhança e igualdade entre si presente nos gregos como uma nova forma de significação desses valores. Essa abordagem se dá em função de sua convicção de que o homem cria e recria o sentido de cada instituição no fazer histórico. Dessa forma, postula que:

*“No tempo moderno, esta significação de igualdade é retomada e é levada muito mais longe. Porque se fala de liberdade, igualdade e fraternidade para todos (...). Então, este para todos é uma significação imaginária social criada pela Europa ocidental moderna.” (CASTORIADIS, 1992; 99) (grifos do autor)*

O que Castoriadis traz de novo aqui é, sobretudo, insistir na idéia de que esta igualdade já não é mais aquela dos gregos. Na verdade, a sociedade moderna recria, reinventa a igualdade ao inscrevê-la na categoria de direito universal, concepção antes inexistente. É esta possibilidade de re-significação de palavras e conceitos que, em última instância, significa realmente criar algo de novo. Não há o menor sentido em se falar da igualdade em si, independentemente dos sujeitos e do contexto que a possibilita(m) ou não.

O que constata-se é um processo histórico de mitificação da igualdade enquanto preceito básico da doutrina de direitos universais que subjaz à legislação ocidental atual e também ao ECA. Intentar o entendimento do percurso histórico dessa construção idealizada da igualdade, no caso brasileiro, pode mostrar-se especialmente revelador.

Como já dito anteriormente, Da Matta fornece-nos elementos importantes para esta compreensão. Em *Carnavais, Malandros e Heróis* (1979), o autor refere-se

às diferenças entre o tratamento dispensado às pessoas que denomina “fortemente relacionadas” – aludindo aos sistemas de relações pessoais, tais como família, patronagem, amizade e parentesco –, e aquele destinado aos que designa “massas sem nenhuma relação”. E toma como parâmetro de diferenciação o tratamento jurídico, como pode-se constatar no seguinte trecho:

*“Por serem assim é que podem ser explorados através de um conjunto de leis impessoais. Quando se trata de rejeitar o mundo rejeita-se no Brasil, o universo de relações pessoais, para se cair de quatro no universo das leis impessoais, essas regras que esfolam e submetem a todos os desprotegidos (ou seja, gente sem relação, gente indivisa).” (DA MATTA, 1979: 20)*

O que julgo mais importante nesta colocação reside na constatação do papel fundamental atribuído, especificamente no Brasil, à rede de relações que cada indivíduo mantém e que constitui, justamente, sua credencial para não ser tratado como massa indiferenciada ou, em última instância, como “indivíduo”, no sentido que é emprestado ao termo pelo autor: *“aos bem relacionados, tudo; aos indivíduos (os que não têm relações), a lei.” (Da Matta, ibid)*

Outro paradigma que cai por terra com a nova legislação é o da visão adultocêntrica da infância e da adolescência. Estas passam a ser concebidas a partir de um referencial que as considera como etapas especiais/específicas do processo de desenvolvimento humano. O artigo 6.º do ECA diz:

*“Na interpretação desta lei levar-se-á em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoa em desenvolvimento.” (ECA) (grifo nosso)*

Note-se que esta condição peculiar aponta para uma visão subjacente de criança e adolescente que desloca-se do adulto como referência única – ainda que importante como parâmetro do sentido a ser seguido pelo processo de desenvolvimento<sup>8</sup> – para ancorar-se em características desse novo sujeito construído pelos saberes científicos, ao menos em tese, como alteridade do adulto, marcado pelas diferenças.

E, em função desta condição peculiar, a qual independe de indicadores sócio-familiares discriminatórios, o ECA introduz a doutrina de proteção integral em substituição à da situação irregular, destinada ao menor.

*“Art. 1.º. Esta lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.” (ECA)*

Para garantia de seu pleno e sadio desenvolvimento, crianças e adolescentes são alçados à condição de sujeitos de direitos colocando em xeque mais uma vez a concepção adultocêntrica segundo a qual fazia-se necessário atingir a maioria para o exercício da cidadania. Assim, diz o artigo 3.º do mesmo Estatuto:

*“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.” (ECA)*

---

<sup>8</sup> Remete-se aqui à lógica que nos propõe Castro (1996): “Deste modo, a infância parece enredada, no imaginário social moderno, dentro de significações em que prevalecem um direcionamento e um sentido unívocos: crescer, desenvolver-se e tornar-se adulto” (p. 220).

### 3.4 - A (re)valorização da família

Isto posto, fica o seguinte questionamento: a quem cabe a responsabilidade de assegurar os referidos direitos? Dentro da doutrina da situação irregular esta atribuição era dividida, de forma mutuamente excludente, entre família e Estado. Ou seja, à família, exclusivamente, cabia o dever de cuidar de seus filhos (crianças e adolescentes). Ao Estado cabia a função de vigiar o exercício deste dever e, em julgando-o inadequado ou insuficiente, intervir nesta relação retirando as crianças/os adolescentes da responsabilidade da família e tomando-os sob sua tutela.

Tentar compreender este questionamento implica em indagar os processos históricos de cada sociedade ou cultura.

No contexto brasileiro – que aqui nos interessa mais diretamente, embora a questão o ultrapasse em muito –, a família figura como a rede de relações mais básica, por excelência, a partir da qual todas as outras se estabelecem. Na verdade, o valor *família* consiste num dos grandes *a priori* de nossa sociedade. Trata-se de um valor que, mais do que indiscutível, pode-se dizer indiscutido, tal sua obviedade. Valores como este são tomados de forma tão absoluta que, como nos demonstra Da Matta, via de regra, são tratados como sendo a-históricos, naturais:

*“Coisas como a fé, a verdade, a lealdade, a caridade, e a justiça social, por exemplo, são certamente valores e virtudes – chamados “valores eternos” – sempre colocados acima da história. Do mesmo modo, grupos como a Família, a Igreja e as Forças Armadas (...) concebem-se como eternos e imutáveis.” (DA MATTA, 1990: 22)*

Nesta lógica de naturalização e reificação de conceitos inclui-se o estatuto atribuído à família como, necessariamente, o espaço ideal para o pleno e sadio desenvolvimento de crianças e adolescentes.

Contudo, até o século XVIII ainda não havia sido “inventado”, criado, nada parecido com o conceito de família tal como o concebemos na sociedade moderna. Outrossim, também o conceito de infância começa a ser cunhado neste período, concomitantemente àquele.

Ariès (1981), ao apresentar seu estudo histórico acerca da família e da criança – dentro do que convencionou-se chamar história das mentalidades –, procura demonstrar que ambas constituem “invenções” recentes, relativamente datáveis – final do séc. XVII, início do séc. XVIII –, “e que antes a família se distinguia mal dentro de um espaço social muito denso e quente” (p. 10), composto de vizinhos, amigos, amos, criados, velhos, crianças, etc. A família conjugal se dissolvia neste espaço mais amplo, contínuo, sem muitas fronteiras. Igualmente, os cuidados da família com relação à criança restringiam-se ao estrito período de dependência física total, após o que aquela passava a conviver com todos no mundo dos adultos.

*“A transmissão dos valores e dos conhecimentos, e de modo mais geral, a socialização da criança, não eram portanto nem assegurados nem controlados pela família. (...) A criança aprendia as coisas que devia saber ajudando os adultos a fazê-las.” (ARIÈS, 1981: 10)*

Como vê-se, o período da infância propriamente dita era extremamente restrito, circunscrito a uma fase mínima da vida. Naquele contexto, os cuidados ministrados pelos pais à sua prole – limitados à sobrevivência física inicial –

assemelhavam-se, sem dúvida, ao comumente presente em outras espécies. Este tipo de prática – aliado às poucas condições de higiene e ao incipiente estágio da medicina – redundava numa altíssima taxa de mortalidade de crianças, as quais eram consideradas naturais, normais, por aqueles grupos sociais. “Produzia-se” grande número de crianças a fim de que as mais aptas sobrevivessem.

Esta colocação presta-se ao fim de demonstrar a fluidez dos vínculos familiares ou estabelecidos entre pais e filhos, outra invenção social posterior.

Donzelot (1986) utiliza a terminologia *A Conservação das Crianças* para intitular um capítulo de seu livro *A Polícia das Famílias*, no qual aborda a investida higienista e moralizadora dos reformadores católicos ou protestantes ligados à Igreja, às leis ou ao Estado como deflagradora de outras práticas sociais com relação aos cuidados das famílias com seus filhos. Começa-se, a partir de então, a criar um novo tipo de vínculo entre o casal e sua prole, concomitante à crescente circunscrição do espaço doméstico, tornado agora o recinto da convivência privada da família. A isso faz coro Ariès:

*“A família tornou-se o lugar de uma afeição necessária entre os cônjuges e entre pais e filhos, algo que não era antes.” (ARIÈS, 1981: 11)  
(grifo nosso)*

Se criança e família “datam” do séc. XVIII, o que dizer da adolescência, categoria neófito criada em meados do séc. XX?

O entrave se coloca não no momento de “criação” desses conceitos/valores, mas sim à medida que, pelo uso compartilhado e continuado, esquece-se sua origem e

se lhes toma pelas coisas em si – incorporação de *habitus*. Ou seja, infância, adolescência e família deixaram de ser entendidas enquanto “metáforas” construídas por algumas sociedades, em determinado contexto histórico datado, a fim de nomear fenômenos novos, para adquirirem status de verdade.

Conforme já devidamente reiterado anteriormente, a família constitui um valor absoluto como instituição mais adequada para o desenvolvimento de crianças e adolescentes. Toma-se isso como atribuição natural às famílias, tanto que, na impossibilidade de ser criada no “seio” de sua família de origem, aponta-se como encaminhamento prioritário a colocação da criança em família substituta – proposta consagrada no ECA.

O que se quer enfatizar – sem nos determos no mérito da proposta – é que esta função da família foi construída no séc. XVIII e tomá-la como necessária não concorre para uma análise crítica e, em decorrência, para a proposição de novos possíveis equacionamentos para novas questões que se colocam.

Cabe questionar a que interesses e objetivos servem estas reificações; porque e/ou para que tomar-se a família por valor absoluto; e a que tipo de família se refere quando se fala deste valor, no contexto brasileiro.

Retomando a problematização acerca de a quem cabe a responsabilidade de efetivação dos direitos enumerados no ECA, a lei subverte a lógica perversa anterior e institui a concepção de atribuições concorrentes em lugar de excludentes:

*“Art. 4.º. É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.” (ECA)*

### **3.5 - O processo inicial de implantação do ECA**

Dentro desta doutrina da proteção integral, a referida lei vai, ao longo de seu texto, aprofundando e especificando os direitos mencionados nos artigos 3.º e 4.º e as diretrizes que devem reger as políticas públicas afins, bem como discorrendo sobre o *modus operandi* de sua garantia. Os instrumentos de operacionalização e efetivação da Lei são exaustivamente propostos e detalhados no Livro II ou Parte Especial do ECA.

Em busca de assegurar estrutura e funcionamento capazes de viabilizar o novo projeto referente à concepção, implantação e monitoramento de políticas sociais públicas para a infância e a adolescência – consoantes aos novos paradigmas instituídos pela doutrina da proteção integral –, a lei aponta, em seu artigo 88, como diretrizes da política de atendimento:

*“I- municipalização do atendimento;*

*II- 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 federal, 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 dos 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 da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.” (ECA)*

A municipalização do atendimento – como diretriz constitucional – objetiva tanto descentralizar como facilitar a participação e o controle da sociedade sobre processos e etapas referentes às políticas públicas para este segmento etário.

Ao utilizar a terminologia políticas públicas intenta-se ampliar a abordagem para além da assistência, baseando-se no conceito de cidadania – em que pese sua pouca precisão atual – na perspectiva de alçar crianças e adolescentes à condição de sujeitos de direitos.

Os conselhos de direitos têm como atribuição institucional deliberar acerca das políticas prioritárias e controlar sua implantação e execução, bem como a alocação de recursos – visto que será o gestor dos fundos – para tal fim. Como órgãos paritários – com representação governamental e da sociedade civil organizada – objetivam ampliar o conceito de políticas públicas, promovendo sua diferenciação de políticas do governo. Desde já pode-se imaginar o que esta proposta significa em termos de redistribuição de poder com relação aos chefes do Poder Executivo dos diversos níveis da administração pública, constituindo uma instância privilegiada para o estudo das estratégias dos diversos agentes para fazer valer suas posições, concepções e idéias no campo em questão.

O tratamento a ser dispensado ao adolescente em conflito com a Lei assegura-lhe o direito ao contraditório limitando-se, de maneira contundente, as situações em que pode ser objeto de restrições à liberdade. O contraponto reside na permanência do conflito entre pôr a ênfase em protegê-lo e/ou à sociedade de seu pretenso, real ou potencial perigo.

Argumentação idêntica cabe, por analogia, quanto à terminologia cunhada pela FCBIA a fim de designar o seu público alvo prioritário: crianças e adolescentes em situação de risco. Alguns críticos indagam a que alude a ambigüidade da locução: risco para a criança ou para a sociedade?

Por fim, a mobilização da opinião pública passa a ser um objetivo a ser perseguido. Isto significa que o legislador – atento à formação do *habitus* brasileiro – pretendeu, além de propor uma redistribuição do poder decisório, assegurar meios de viabilizar a assunção deste papel por parte da sociedade.

Um outro significativo instrumento de redistribuição de poder consiste nos conselhos tutelares. Estes órgãos, de âmbito municipal, serão encarregados pela garantia, no dia-a-dia, dos direitos de crianças e adolescentes. O ECA assim o define:

*“Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente, autônomo, não jurisdicional, encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.” (ECA)*

Constituindo a atividade de conselheiro tutelar, por Lei, “*serviço público relevante*” (art. 135) e sendo-lhe delegadas diversas atribuições antes exclusivas do Juizado de Menores, introduz uma expressiva perda de poder no Judiciário.

Apesar disso, o processo de escolha e os critérios para sua composição serão objeto de grande polêmica, a qual permanece até hoje, para além do âmbito do Poder Judiciário. O ECA assim estabelece:

*“Art. 132. Em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução.” (ECA)*

E aponta apenas três critérios para a candidatura: reconhecida idoneidade moral, idade superior a vinte e um anos, e residência no município. Desta vez provoca-se certa indignação nos profissionais com formação de nível superior, **habituais** detentores do mercado de atendimento às crianças e adolescentes os quais, desde logo, questionam a falta de exigência de conhecimentos técnico-científicos como pré-requisito para o exercício da função, ao que fazem coro outros segmentos da sociedade.

Como pode-se inferir a partir destas colocações, o processo inicial de implantação dos novos instrumentos propostos pelo ECA não transcorreu de forma tranqüila conhecendo, antes, fortes e diversificadas resistências e embates entre os diversos agentes implicados.

A lei de criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA – é promulgada em outubro de 1991 e a posse efetiva de seus conselheiros se dá em dezembro do ano seguinte. Este hiato denota as dificuldades e resistências – de ordem jurídica, prática e política – encontradas na

intensidade diversas, nas demais instâncias (estaduais e municipais). Como nos informa Faleiros:

*“Até dezembro de 1993, segundo dados do CBLA, havia em funcionamento 22 Conselhos Estaduais de Direitos da Criança e do Adolescente, 1.808 Conselhos Municipais de Direitos (39,01% dos municípios) e 806 Conselhos Tutelares (16,74% dos municípios).” (FALEIROS, 1995: 91)*

Resta ainda o questionamento acerca da efetividade do funcionamento dos conselhos criados. No caso dos conselhos de direitos constatam-se, naquele momento, diversos níveis de dificuldades: a) a maioria dos conselheiros – quer representantes governamentais, quer das entidades da sociedade civil – desconhecia as atribuições do órgão e/ou não sabia como exercê-las de fato; b) a proposta de co-gestão de políticas e recursos públicos representava novidade tanto para os governos – acostumados e ciosos da exclusividade de tal atribuição – como para a sociedade civil – ancorada na histórica posição reivindicatória e desprovida dos conhecimentos necessários a uma atuação eminentemente propositiva; c) falta de estrutura – física, de pessoal e de material – para instalação e funcionamento; d) ausência de recursos nos Fundos – sejam provenientes de dotação orçamentária, sejam das outras fontes previstas na lei; e) quando existentes, falta de clareza quanto à forma jurídica de gestão daqueles recursos, gerando infundáveis discussões, sobretudo no âmbito das procuradorias do Poder Executivo; f) e, por fim, a falta de vontade dos políticos de torná-los efetivos.

Neste sentido, a atuação dos Fóruns DCA e de algumas ONGs foi de especial importância, com a promoção de cursos de capacitação de conselheiros e/ou como

mecanismos de pressão do poder público, conforme cada realidade local se apresentava.

Os conselhos tutelares vivenciaram dificuldades muito semelhantes, com variações peculiares a sua composição e às suas atribuições. Cabe ressaltar que, neste caso, aos conflitos com o Poder Executivo local – ao qual incumbe, por dispositivo legal, dotá-los da infra-estrutura necessária ao funcionamento – somaram-se as dificuldades encontradas na relação com a Justiça da Infância e da Juventude, para cujos titulares também não estavam suficientemente claras, muitas das vezes e devido à novidade, as fronteiras relativas às atribuições de cada um. O mesmo é verdade com relação aos conselheiros tutelares, com o agravante de que a muitos, além de desconhecerem as atribuições que a lei lhes conferia, faltavam as condições mínimas necessárias para a compreensão da complexa tarefa.

Aqui também exerceram significativo papel aqueles agentes sociais acima referidos.

Da análise acima depreende-se a conclusão lógica de que, em grande parte, o avanço ou não do processo de implementação do ECA – ou de reordenamento institucional e mudança de práticas – esteve e permanece dependente da correlação de forças e da postura mais ou menos aberta e progressista dos poderes executivo e judiciário locais. Estes últimos, conforme cada caso, tornaram-se significativos obstáculos à implantação e efetivação dos conselhos ou aliados no processo de

aprendizagem conjunta de um novo modelo de co-gestão de recursos públicos, definição de prioridades e garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Em diversos locais são os prefeitos e/ou os juizes e promotores da infância e da juventude importantes forças propulsoras do processo de reordenamento. Em outros, a implantação dos conselhos dar-se-á mediante o fato de que sua inexistência implica em restrições ao recebimento de recursos financeiros oriundos das instâncias de governo estadual e federal.

Trata-se da construção de uma nova ordem social na qual está implicada a força de atuação de *habitus* profundamente arraigados no imaginário social e na dinâmica de funcionamento da sociedade brasileira.

Assim, parece-nos ser a razão suficiente dos agentes sociais historicamente dominantes – que os leva a interpor obstáculos à implantação desta nova ordem – significativamente menos complexa de ser enfrentada, dado que circunscrita, sob muitos aspectos, ao âmbito do conflito de interesses clara e explicitamente colocado, tanto quanto as estratégias complementares do campo, postas em jogo pelos dominados.

Por outro lado – e o que mais precisamente interessa-nos na presente análise –, coloca-se uma outra ordem de coisas infinitamente mais complexa, porquanto encerra filigranas profundamente marcadas no corpo de cada agente pertencente ao campo dos direitos da infância e da adolescência, tal como historicamente construído no Brasil. Trata-se dos imperativos do capital cultural

brasileiro transmutados em *habitus* em cada um desses agentes, quer dominados ou dominantes, cuja análise pode ser iluminada pelas implicações contidas na teoria de Bourdieu:

*“Poder-se-ia, deformando as palavras de Proust, dizer que as pernas, os braços são cheios de imperativos adormecidos/embotados. E não se findaria de enumerar os valores feitos corpo, pela transsubstanciação que opera a persuasão clandestina de uma pedagogia implícita, capaz de inculcar toda uma cosmologia, uma ética, uma metafísica, uma política, através de injunções tão insignificantes como “sente-se direito”, “não segure sua faca com a mão esquerda” e de inscrever nos detalhes aparentemente os mais insignificantes da ordem, da atitude ou dos modos corporais e verbais os princípios fundamentais do arbítrio cultural, assim colocados fora das tomadas de consciência e da explicitação.” (BOURDIEU, 1980: 117)<sup>9</sup> (grifos do autor)*

Cumpre-nos, a seguir, a tarefa de intentar uma análise que busque a reaproximação dos elementos subjacentes ao *habitus* que concorrem para dar o ritmo possível – por vezes, avaliado como excessivamente tímido e lento – de implementação do ECA, através da discussão do contexto recente em que se inscreve o processo de reordenamento institucional e de mudanças de práticas sociais no campo dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil.

---

<sup>9</sup> Tradução livre: “On pourrait, déformant le mot de Proust, dire que les jambes, les bras sont pleins d’impératifs engourdis. Et l’on n’en finirait pas d’énumérer les valeurs faites corps, para la transsubstantiation qu’opère la persuasion clandestine d’une pédagogie implicite, capable d’inculquer toute une cosmologie, une éthique, une métaphysique, une politique, à travers des injonctions aussi insignifiantes que “tiens-toi droit” ou “ne tiens pas ton couteau de la main gauche” et d’inscrire dans les détails en apparence les plus insignifiants de la tenue, du maintien ou des manières corporelles et verbales les principes fondamentaux de l’arbitraire culturel, ainsi placés hors des prises de la conscience et de l’explicitation.”

#### 4 - O BRASIL REAVENDO-SE COM SEU *HABITUS*

A trajetória histórica de construção do capital cultural brasileiro referente à infância e à adolescência coloca em discussão, hoje, o desafio da implantação de políticas públicas de garantia de direitos universais para este segmento etário.

Na tentativa de lançar luz sobre a questão, dada a atual correlação de forças entre os diversos atores implicados na luta pela hegemonia do sentido, consideramos particularmente produtiva a utilização de categorias que permitam recuperar a dimensão criativa do jogo deflagrado nas práticas sociais, recuperando o papel dos agentes sem desconsiderar os constrangimentos impostos pelas estruturas sociais.

Esta perspectiva encontra-se plenamente contemplada na abordagem empreendida por Bourdieu, através da proposição dos conceitos de *habitus* e campo.

*“A relação entre o habitus e o campo é primeiro uma relação de condicionamento: o campo estrutura o habitus que é produto da incorporação da necessidade imanente deste campo ou de um conjunto de campos mais ou menos concordantes – as discordâncias podem estar no princípio do habitus divididas, até despedaçadas. Mas é também uma relação de conhecimento ou de construção cognitiva: o habitus contribui para constituir o campo como mundo significante, dotado de sentido e de valor no qual vale a pena investir sua energia.”<sup>1</sup> (BOURDIEU & WACQUANT, 1992: 102/3)*

---

<sup>1</sup> Tradução livre: “La relation entre l’habitus et le champ est d’abord une relation de conditionnement: le champ structure l’habitus qui est le produit de l’incorporation de la nécessité immanente de ce champ ou d’un ensemble de champs plus ou moins concordants – les discordances pouvant être au principe d’habitus divisés, voire déchirés. Mais c’est aussi une relation de connaissance ou de construction cognitive: l’habitus contribue à constituer le champ comme monde signifiant, doué de sens et de valeur, dans lequel il vaut la peine d’investir son énergie.”

As distintas posições ocupadas pelos diferentes agentes envolvidos na dinâmica do campo conduzem a um embate entre concepções, percepções e propostas de equacionamento conflitantes para as questões relativas aos direitos de crianças e adolescentes.

A discussão aqui apresentada adota o conceito de *habitus* no sentido de referências fundamentais de percepção, ação e análise para os agentes de determinado campo, o

*“que faz com que as práticas, no e pelo que nelas fica obscuro aos olhos de seus produtores e por onde se traem os princípios transsubjetivos de sua produção, sejam sensatas, isto é, habitadas por um sentido comum. É porque os agentes não sabem jamais completamente o que fazem, que o que eles fazem tem mais sentido do que eles imaginam.”<sup>2</sup> (BOURDIEU, 1980: 116) (grifo do autor)*

É na busca de alguns desses sentidos que intentamos a análise que se segue.

#### **4.1 - Conflito entre a proteção da criança/do adolescente e a proteção da sociedade**

Na história da atenção à infância e à adolescência, tal como construída no Brasil, constata-se, na configuração do campo, o concurso de duas tendências (antagônicas): por um lado, a necessidade de oferecer àqueles a proteção necessária ao

<sup>2</sup> Tradução livre: “qui fait que les pratiques, dans et par ce qui en elles reste obscur aux yeux de leurs producteurs et par où se trahissent les principes transsubjectifs de leur production, sont *sensées*, c’est-à-dire habitées par un sens commun. C’est parce que les agents ne savent jamais complètement ce qu’ils font que ce qu’ils font a plus de sens qu’ils ne le savent.”

seu pleno e sadio desenvolvimento; por outro, o imperativo de proteger a sociedade com relação ao seu pretense ou real potencial de perigo.

Rizzini (1997) chega a utilizar como título de uma seção dedicada a esta discussão a expressão “A infância perigosa (ou “em perigo de o ser”...)”.

Conforme peculiaridades de cada período histórico e da conseqüente correlação de forças presente no jogo entre os diferentes agentes sociais – dominantes e dominados –, a ênfase recairá mais ou menos sobre cada uma daquelas tendências, ainda que permaneçam coexistindo.

Embora presente sob diversos aspectos na dinâmica do campo, tal como se configura contemporaneamente – na vigência do ECA –, esta ambigüidade torna-se mais evidente quando estão em jogo duas situações especialmente críticas na área das políticas públicas para este segmento etário, quais sejam: as estratégias de intervenção junto a crianças e adolescentes em situação de rua e o tratamento dispensado ao adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional ou, para utilizar uma expressão cada vez mais consagrada no *métier*, ao adolescente em conflito com a Lei.

Desde logo percebe-se tratar das situações mais características nas quais encontra-se em jogo a representação hegemônica de crianças e adolescentes como perigosos ou “em perigo de vir a sê-lo”. Quando a sociedade fala deste perigo refere-se, quase que exclusivamente, àqueles dois grupos tendo sido cunhados, para designá-los, um sem número de designações: pivete, menor infrator, delinqüente, menino de rua, menor abandonado, dentre outros.

Para a controvérsia concorrem os mais variados segmentos da sociedade: magistrados, juristas, centros de defesa dos direitos humanos, igrejas, profissionais da rede de atendimento, polícia, autoridades públicas, imprensa e a população em geral.

Neste campo, cada qual coloca em prática estratégias distintas – dentro da dimensão legítima das regras do jogo –, buscando fazer valer suas posições sobre as demais.

Assim, a seção “Carta dos Leitores” do Jornal O Globo (17/06/96) apresenta duas opiniões paradigmáticas dos ânimos despertados pela questão, em reação a um artigo publicado no mesmo veículo dias antes. Diz uma das cartas:

*“Li com enorme atenção o artigo de Ib Teixeira no Globo de 11/06. Pela primeira vez ficou facilmente perceptível a relação criança de rua e responsabilidade do setor público, tanto no nível das leis como no dos governos. Este incrível Estatuto da Criança, que melhor deveria ser chamado estatuto do estímulo à delinquência, só mesmo poderia ter sido aprovado por governantes de nítido subdesenvolvimento mental. O artigo lembra a **palavra de ordem tradicional da família brasileira**: “Criança, sai da rua”. Com a Lei 8.069, substituiu-se essa ordem responsável por outra: “Criança, fica na rua”.” (grifo nosso)*

O outro leitor expressa a seguinte opinião:

*“Ib Teixeira atribui o aumento do número de homicídios de crianças e adolescentes no Brasil à edição do Estatuto da Criança e do Adolescente, o que, não obstante as imperfeições da referida lei (como se pudessem existir leis perfeitas), parece tratar-se de injustificável maniqueísmo. Citando o exemplo do homicida juvenil conhecido por “Ratinho”, o articulista acusa o Estatuto de ser o responsável pela impunidade dos que chama de “de menor”, aparentemente preferindo a lógica do antigo Código de Menores (esta é, inapelavelmente, a lógica embutida no seu raciocínio), pois parece apontar para a seguinte solução: apreensão e recolhimento (para crianças e adolescentes que não tiverem praticado infração alguma, mas estiverem na rua) e “prisão” (eufemisticamente chamada de “internação em estabelecimento educacional” tanto pelo antigo Código de Menores quanto pelo atual Estatuto), para os que tiverem praticado qualquer ato tipificado*

*como crime ou contravenção. Ora, o Estatuto prevê, sim, a privação da liberdade para estes últimos. Só que mediante o devido processo legal, ou seja, o direito de defesa ante uma acusação específica, da mesma forma que para os adultos. Assim, o Estatuto quis distinguir (e o articulista parece não querer) ente os verdadeiros “Ratinhos” e aqueles que não tenham praticado qualquer ato infracional, pois todos sabemos que, na prática, recolhimento e internação têm sido sinônimos de prisão. Nem pensar em sociedade. Tendo dissecado o Estatuto com indiscutível competência técnica, é, todavia, curioso que o articulista não tenha sequer indagado sobre o porquê de, num país tão rico, termos de conviver com a deprimente situação do abandono da juventude, da exploração de crianças e adolescentes, da prostituição infantil.” (grifo nosso)*

Os conteúdos das cartas citadas denotam a maior identificação de cada leitor com uma das tendências caracterizadas acima. Como se pode ver, são, em geral, concebidas como inexoravelmente incompatíveis a proteção de ambos: criança/adolescente e sociedade.

Destaca-se a utilização da referência à **palavra de ordem tradicional da família brasileira** como ratificadora da legitimidade do argumento da primeira carta, dado que nesta expressão encerram-se valores profundamente arraigados no capital cultural brasileiro, como temos reiteradamente apontado nos capítulos anteriores, a saber: ordem, tradição e família.

Freyre (1961) aponta a ordem como constituinte da mística brasileira já desde os primórdios da formação de seu povo e sua cultura, encontrando ressonância em Da Matta, quando este se refere à característica da sociedade brasileira segundo a qual “cada um sabe o seu lugar”. E lugar de criança é, ordenada e tradicionalmente, em casa (sem que aqui se queira fazer coro aos defensores da idéia de que cabe à criança o direito incondicional de eleger a rua como melhor espaço para si). Proceder-se, desta maneira, à desqualificação do discurso diferente – que busca relativizar e

desnaturalizar a ordem e a tradição ou a elas se opor –, bem como de seus autores e/ou adeptos, muitas vezes via caricaturização (esta tida como representação “grotesca” fundamentada no exagero proposital de determinadas características de algo ou alguém).

Casa e rua são simbolizados como domínios, respectivamente, da tranqüilidade, segurança, afeto e amor e da luta, competição, perigo e impessoalidade. Como nos indica Da Matta (1987), ter uma casa – e por isso entenda-se fazer parte de uma família – significa dispor de relações, passaporte que habilita o indivíduo (massa indivisa, sujeita à impessoalidade das leis) a alcançar a condição de pessoa (regida pelo “jeitinho” brasileiro que possibilita burlar as leis segundo os interesses **das pessoas**).

Em que pesem as críticas ao ECA contidas na segunda carta, pode-se dizer que concorrem para embasar a conclusão final, a qual privilegia enfaticamente a proteção da criança e do adolescente. A estratégia de legitimação do próprio discurso fundamenta-se em consistente argumentação técnica, buscando desconstruir as teses propostas pelo autor do artigo ao qual constitui objeção.

Ambos os leitores – ainda que se possa argumentar em torno de variações de intensidade – encontram dificuldades em relativizar seus argumentos e posições. Apesar da constatação objetiva de que, na luta simbólica pela dominação do sentido, a relativização prestar-se-ia ao esvaziamento de suas estratégias, o que está em jogo, o

que efetivamente opera esta dinâmica são distintas predisposições para percepção e julgamento, tal como nos propõe Bourdieu:

*“É sua posição presente e passada na estrutura social que os indivíduos, entendidos como pessoas físicas, transportam com eles, em todo tempo e lugar, sob a forma de habitus. Os indivíduos “vestem” os habitus como hábitos, assim como o hábito faz o monge, isto é, faz a pessoa social, com todas as disposições que são, ao mesmo tempo, marcas da posição social e, portanto, da distância social entre as posições objetivas, entre as pessoas sociais conjunturalmente aproximadas (no espaço físico, que não é o espaço social) e a reafirmação dessa distância e das condutas exigidas para “guardar suas distâncias” ou para manipulá-las estratégica, simbólica ou realmente, reduzi-las (coisa mais fácil para o dominante do que para o dominado), aumentá-las ou simplesmente mantê-las (evitando “deixar-se levar”, “familiarizar-se”, em poucas palavras, “guardando seu lugar” ou, ao contrário, “evitando permitir-se...”, “tomar liberdade de...”, enfim, “ficando no seu lugar”)”*. (BOURDIEU, 1989: 83)

Crianças em situação de rua parecem ainda encontrar espaço para a benevolência até mesmo no discurso das parcelas da população mais preocupadas com a proteção da sociedade. Este mecanismo parece funcionar como espécies de reminiscências da concepção jesuítica do “bom selvagem” e da mística religiosa que embasou o discurso filantrópico da Igreja que tomou para si a tarefa de “educar” as crianças pobres, salvaguardando-as da pernicioso influência de suas famílias – caracterizadas como carentes, amorais e excessivamente permissivas.

Contundência maior aplica-se aos casos de adolescentes em conflito com a lei, bem como de crianças que recorrem a expedientes tais como pequenos furtos para suprir suas necessidades.

Em 21/08/96, O Globo publica reportagem intitulada *“Cerqueira exige mudança no Estatuto: Secretário diz que a lei impede recolhimento de menores e*

*deixa agentes de mãos atadas*”, na qual reacende-se a polêmica já existente à época em que o ECA ainda era um projeto de lei. Uma foto publicada pelo jornal no dia anterior, mostrando um flagrante de assalto a um motorista, praticado por dois “menores” em Copacabana

*“voltou a acirrar uma discussão que há muito divide juristas, legisladores, autoridades policiais, entidades assistenciais e vítimas da violência urbana: a eficácia do Estatuto da Criança e do Adolescente.” (O GLOBO, 21/08/96: 12)*

Este episódio – como por ocasião de outras situações semelhantes – enseja o recrudescimento do discurso dos defensores da redução da idade de imputabilidade penal. O secretário a que se refere a manchete – titular da pasta de Segurança Pública do Estado do RJ, à época –, general Nilton Cerqueira, um dos mais contundentes proponentes desta tese, vem a público propugnar contra o artigo 230 do ECA, o qual prevê sanção para quem privar de liberdade criança ou adolescente salvo sob duas condições: flagrante de ato infracional ou por ordem judicial escrita. Argumenta o secretário que este dispositivo *“impede o recolhimento de menores abandonados, em situação de pré-delinquência”*.

A Promotoria da Infância e da Juventude da Comarca da Capital discorda, denunciando a falência do sistema oficial de atendimento ao adolescente infrator, reiterando que, quanto às restrições à ação arbitrária de privação de liberdade, o ECA não faz senão garantir-lhe as mesmas prerrogativas do cidadão adulto.

O juiz Alyrio Cavallieri, embora defenda a necessidade de modificações na lei, discorda da redução da idade para responsabilização penal, ao que faz coro a atual

diretora da Divisão de Proteção à Criança e ao Adolescente (DPCA), delegada Márcia Julião. Argumenta que só se conseguirá incitar o recrutamento, pelo crime organizado, de “soldados” ainda mais jovens para suas fileiras. O presidente da Fundação para Infância e Adolescência (FIA) insiste em que, para se resolver o problema, é necessário cumprir os dispositivos do ECA que garantem os direitos desse segmento etário.

A diretora da Associação de Vítimas da Violência declara que *“é evidente que esses menores sabem as conseqüências de seus atos”*, mesmo argumento utilizado pela assessoria técnica do Secretário.

No dia seguinte, a polêmica ganhou a esfera federal, na qual a reação à proposta do secretário contou com veemente repúdio do então ministro da Justiça, Nelson Jobim, e do seu chefe de gabinete, José Gregori – responsável pela elaboração do Plano Nacional dos Direitos Humanos (PNDH). O Ministério da Justiça chegou a mencionar os convênios estabelecidos com a FIA, cuja manutenção *“só se justifica se o estado respeitar integralmente os direitos garantidos pelo estatuto”* – na expressão da secretária nacional de Cidadania, Alaíde Sant’Anna (O Globo, 22/08/96). O relator das propostas de redução da maioria penal da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados declarou seu parecer como contrário aos projetos. A secretária de desenvolvimento social do Município do Rio de Janeiro e representantes de ONGs também criticaram a proposta.

Dando seqüência à abordagem do tema durante quase toda a semana, O Globo apresenta outra reportagem, desta vez com um menino de 12 anos que havia sido flagrado pelo jornal, em 22/08, roubando um relógio na Central do Brasil – Centro do Rio de Janeiro. Vivendo nas ruas há dois anos, o menino relata como motivo de sua fuga de casa os abusos físicos perpetrados por seus pais, exibindo cicatrizes que atribui àqueles.

À mesma página descreve-se o projeto Rio Criança Cidadã, viabilizado através de um convênio entre Exército, Governo do Estado, Prefeitura e Pastoral do Menor

*“criado para evitar que adolescentes carentes acabem engrossando as fileiras de menores infratores que vivem pelas ruas da cidade.” (O GLOBO, 24/08/98: 14)*

Um dos coordenadores do projeto declara que

*“Nosso desejo é de que, no futuro, esses meninos não sejam marginais, mas sim trabalhadores com muita dignidade e consciência de sua cidadania.” (id.: 14)*

O Ministério Público (MP) entrou, em 1992, com três ações civis públicas contra o Estado a fim de que adaptasse seus equipamentos de atenção aos adolescentes infratores às exigências do ECA, julgadas em 1994 e não cabendo mais recursos ao Estado – porém, nada foi feito (fonte: O Globo, 05/05/96: 29). Denuncia, ainda, que os Conselhos Tutelares do Município do Rio de Janeiro, instalados em fevereiro/96, persistem sem condições mínimas para exercer suas atribuições, a maioria não

dispondo de telefones e alguns instalados em salas precárias cedidas por outros órgãos governamentais (id.).

Ao mesmo tempo, O Globo (24/08/96) dá conta de que o MP – através dos quatro promotores da infância e da juventude da Comarca da Capital – solicitou à Corregedoria Geral, em 23/08/96, a realização de correição extraordinária na 2.<sup>a</sup> Vara da Infância e da Juventude, sob alegação de excessivas benevolência e rapidez, por parte do juiz, na aplicação das medidas sócio-educativas aos adolescentes infratores.

Utiliza-se dessas evidências para reforçar seu argumento de que a solução para frear o aumento da “delinquência juvenil” não reside na redução da idade mínima para imputabilidade penal e sim no efetivo cumprimento das determinações legais contidas no ECA, tanto na aplicação de medidas protetivas como nas sócio-educativas.

O caráter polêmico desta discussão, embora, a nosso ver, fundamente-se, sobretudo, no conflito entre as tendências de proteger a criança/o adolescente ou a sociedade, importa em aspectos outros igualmente enraizados no imaginário social brasileiro.

A identificação da autoridade como personificação da lei que a reveste desta mesma autoridade data desde sempre na história brasileira. Daí o estranhamento das propostas que hoje concorrem para impor constrangimentos – ainda que às vistas alheias bastante pertinentes – à sua ação arbitrária, com as conseqüentes resistências à sua efetivação. Durante o longo período recente de ditadura em que a sociedade brasileira funcionou – sob regime de exceção –, aquela identificação tornou-se

inequívoca, construção esta que pode fazer parecer desmedidas, a alguns agentes sociais, as garantias individuais contidas na nova legislação.

Outro aspecto relevante reside no que, talvez, constitua a única unanimidade patente nos discursos dos diferentes agentes citados, qual seja: a crença em que através de uma lei bem elaborada e da garantia de sua aplicação decorrerá a síntese harmoniosa entre o ideário igualitário e o funcionamento extremamente hierarquizado da sociedade brasileira.

Parecemos esquecer-nos de que – como regras do jogo que são – também as leis, no momento em que o jogo se dá no campo, comportam espaço (e tempo) reservado(s) aos “blefes”, às “cartas na manga” e à “elevação dos cacifes” até um limite onde o(s) adversário(s) não possa(m) mais “bançar”. Pela construção que procedemos da história brasileira até aqui, cabe considerarmos que dispomos de um conjunto de condições especialmente favorável àquelas variações de estratégia.

Tal crença tem sido, ao longo da história, tão propalada, repetida e reificada em nossa sociedade que alcançou, para todos e cada um, um estatuto de verdade. Nesta perspectiva da função exercida pelas leis no Brasil, achamos em Nietzsche afirmação assaz pertinente:

*“Continuamos ainda sem saber de onde provém o impulso à verdade, pois até agora só ouvimos falar da obrigação que a sociedade, para existir, estabelece: de dizer a verdade, isto é, de usar as metáforas usuais, portanto, expresso moralmente: da obrigação de mentir segundo uma convenção sólida, mentir em rebanho, em um estilo obrigatório para todos. Ora, o homem esquece sem dúvida que é assim que se passa com ele: mente, pois, da maneira designada, inconscientemente e segundo hábitos seculares –*

*e justamente por essa inconsciência, justamente por esse esquecimento, chega ao sentimento da verdade.” (NIETZSCHE, 1968: 48/49) (grifo nosso)*

O ECA, dessa forma, encarna – para uns e para outros e conforme sua posição – possibilidades diversas de problematização da questão e de colocação de ênfases. Em função do lugar de onde fala, cada agente – magistrados, promotores, famílias, autoridades policiais, chefes de governo, ONGs – apostará na centralidade de aspectos distintos, construindo uma argumentação própria, sempre consoante aos seus interesses e à sua história no campo.

*“Cada campo chama e ativa uma forma específica de interesse, uma **illusio** específica como reconhecimento tácito do valor das apostas<sup>3</sup> envolvidas no jogo e como matriz prática das regras que o regem. Em outras palavras, este interesse específico que está implicado na participação no jogo se diferencia segundo a posição ocupada no jogo (dominante em relação a dominado ou ortodoxo em relação a herético) e segundo a trajetória que conduz cada participante a esta posição.” (BOURDIEU & WACQUANT, 1992: 93)<sup>4</sup> (grifo do autor)*

## 4.2 - Igualdade e universalidade de direitos

Em termos de legislação brasileira no campo da infância e da adolescência, o ECA representa a primeira iniciativa referenciada no conceito de universalidade de direitos, o qual se fundamenta no valor da igualdade entre **todos** os homens e, no caso específico, **todas** as crianças e adolescentes brasileiros.

<sup>3</sup> No original, o termo utilizado pelo autor é *enjeux*, também aqui sendo pertinente a ressalva apresentada na nota de pé de página n.º 3, à p. 7.

<sup>4</sup> Tradução livre: “Chaque champ appelle e active une forme spécifique d’intérêt, une *illusio* spécifique comme reconnaissance tacite de la valeur des enjeux engagés dans le jeu et comme maîtrise pratique des règles qui le régissent. En outre, cet intérêt spécifique qui est impliqué dans la participation au jeu se différencie selon la position occupée dans le jeu (dominant par rapport à dominé ou orthodoxe par rapport à hérétique) et selon la trajectoire qui conduit chaque participant à cette position.”

Embora se possa situar antecedentes históricos embrionários na tese da democracia racial brasileira, esta tem por base um encontro entre (des)iguais – considerados hierarquicamente nas perspectivas biológica, moral, intelectual e social.

Características tais como cor da pele, origem, classe, instrução e credo religioso constituem referências fortes e historicamente determinantes na definição do lugar social ocupado pelos diferentes agentes, grupos e segmentos sociais implicados na formação do povo brasileiro. Inscrito em seus corpos através do processo que Bourdieu (1989) descreve como uma espécie de “socialização” da fisiologia, este lugar social impõe constrangimentos vários aos processos de construção de subjetividade dos diversos agentes, os quais concorrem para que “cada um saiba exatamente o seu lugar”.

Da Matta (1979) afirma que, na sociedade brasileira, não há experiência mais constrangedora para um indivíduo do que não saber qual o seu lugar, isto é, não dispor claramente da definição – ou tê-la de maneira excessivamente fluida – do âmbito no qual se inscrevem suas relações.

O processo de socialização permite a identificação do indivíduo com o *habitus* de seu grupo<sup>5</sup>, o qual influenciará sua ação sob a forma do que Bourdieu

---

<sup>5</sup> Esta dinâmica de reciprocidade entre capital cultural e *habitus*, tal como proposta por Bourdieu, quando estendida aos processos de subjetivação e de identificação do indivíduo com seu grupo social, enseja a discussão acerca da conformação das experiências internas, a qual, por motivos óbvios, não cabe ser desenvolvida neste trabalho. Para aprofundamento dessa questão, colocada em termos de flutuação entre critérios e sintomas – ou, dito de outra forma, do jogo estabelecido entre o que é da ordem do necessário ou do contingente –, tal como proposta por Wittgenstein, ver Bloor (1986) e Coutinho (1988).

(1980) denomina sentido prático permitindo-o ajustar “*suas disposições à posição, as esperanças, às chances*” (Bourdieu, citado por Preuss, 1995: 65).

Pode-se dizer, assim, que o capital cultural brasileiro referente ao valor igualdade, construído ao longo da história e incorporado sob a forma de *habitus* em cada um de seus agentes, atua no sentido da manutenção da mesma ordem anterior, apesar do reordenamento jurídico-legal produzido.

A experiência marcante incorporada de que, no caso brasileiro, algumas leis “pegam” enquanto outras simplesmente “não pegam” concorre para a instauração de uma espécie de acordo tácito entre os diversos segmentos – adversários cúmplices – que permite a naturalização do hiato entre o reordenamento jurídico – ideário igualitário – e o reordenamento institucional e a mudança de práticas sociais – funcionamento hierarquizado do sistema.

*“A lógica da transmissão de esquemas que faz de cada técnica do corpo uma forma de **pars totalis**, predisposta a funcionar segundo o paralogismo **pars pro toto**, portanto a evocar a todo momento todo o sistema do qual faz parte, confere um alcance geral às observações aparentemente mais circunscritas e circunstanciais. A habilidade da razão pedagógica reside precisamente no fato de extorquir o essencial sob a aparência de exigir o insignificante, como o respeito de formas e as formas de respeito que constituem a manifestação mais visível e ao mesmo tempo a mais “natural” da submissão à ordem estabelecida, ou as concessões da **polidez**, que encerram sempre concessões **políticas**.” (BOURDIEU, 1980: 117)<sup>6</sup> (grifos do autor)*

<sup>6</sup> Tradução livre: “La logique du transfert de schèmes qui fait de chaque technique du corps une sorte de *pars totalis*, prédisposée à fonctionner selon le paralogisme *pars pro toto*, donc à évoquer à tout moment tout le système dont elle fait partie, confère une portée générale aux observances en apparence les plus circonscrites et circonstanciées. La ruse de la raison pédagogique réside précisément dans le fait d’extorquer l’essentiel sous apparence d’exiger l’insignifiant, comme le respect des formes et les formes de respect qui constituent la manifestation la plus visible et en même temps la plus “naturelle” de la soumission à l’ordre établi, ou les concessions de la *politesse*, qui enferment toujours des concessions *politiques*.”

A invenção de novos lugares sociais – de sujeitos de direitos em substituição a objetos do Direito – para os novos agentes sociais – crianças e adolescentes em substituição a menores – tais como “inaugurados” pelo ECA não se impõe prontamente com a promulgação da nova lei.

As tentativas de levar a efeito um processo de desconstrução desta hierarquia vêm, paulatinamente, conquistando espaço dentre os mais diversos segmentos da sociedade brasileira. Contudo, ainda consiste muito mais num projeto que em realidade concreta.

#### **4.3 - Valorização da família pobre?**

Em termos de legislação brasileira para a infância e a adolescência, vemos que há nítidas diferenças quanto à valorização da família como melhor espaço para o desenvolvimento de crianças e adolescentes.

O Código de Menores considerava as famílias pobres como incompetentes para criar seus próprios filhos, de tal forma que estes eram tutelados pelo Estado e só “liberados” (ou seria libertados?) quando da maioridade. Hoje – a despeito de a referência permanecer sendo a família “burguesa” –, a lógica que se apresenta é significativamente diferente: propugna-se a convivência familiar como um dos direitos fundamentais de toda criança e adolescente, como constata-se de forma explícita na própria lei:

*“Art. 19. Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta,*

*assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes.” (ECA)*

Proíbe-se, ainda, a destituição ou suspensão do pátrio poder em função da pobreza, além de se garantir, como obrigação do Estado, a implantação de políticas públicas de apoio sócio-familiar a fim de reverter as situações adversas que impedem a permanência ou o retorno da criança/do adolescente à sua família.

*“Art. 23. A falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do pátrio poder.*

*PARÁGRAFO ÚNICO – Não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio.” (ECA)*

Como pôde-se constatar anteriormente, desde o empreendimento educativo idealizado e implantado pelos jesuítas, a criança figura como foco privilegiado de intervenção, compreendida como meio especialmente estratégico para atingir os adultos. Lógica idêntica iluminou a investida higienista de fins do século passado e início deste.

As estratégias das classes dominantes, postas em jogo durante toda a história brasileira, consistiram na busca da tutela e do controle social das famílias pobres e de construção de uma nova sociedade – isenta dos valores, costumes e influências perniciosas da cultura dos dominados – através do afastamento das crianças e adolescentes de seu convívio.

Os procedimentos necessários à viabilização desta concepção – e de seu(s) conseqüente(s) projeto(s) – vão sendo paulatinamente assegurados pela legislação referente à assistência à infância e à adolescência carente ou delinqüente, ao longo deste século. Conhecendo sua primeira sistematização forte no Código de Menores de 1927, alcança o apogeu de sua radicalização na reformulação promovida à época da ditadura militar, em 1979, na qual se consagram as práticas de recolhimento e internação da infância pobre.

O ECA promove um rompimento radical com esta lógica, ao nível do reordenamento jurídico-legal, instituindo a diferenciação explícita entre medidas de proteção – destinadas à garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes – e medidas sócio-educativas – a serem aplicadas nos casos de adolescentes em conflitos com a lei ou aos quais tenha sido atribuída autoria de ato infracional. A terminologia **internação** passa a designar específica e exclusivamente uma das medidas sócio-educativas, cunhando-se o termo **abrigo**, o qual passa a nomear uma das medidas protetivas<sup>7</sup>.

Cabe registrar que, em ambos os casos, trata-se de medidas extremas recomendando-se sua utilização apenas em situações nas quais todas as demais mostrem-se inadequadas ou insuficientes.

---

<sup>7</sup> A menção apenas a estas duas medidas, dentre as muitas enumeradas no ECA, deve-se à pertinência das mesmas à discussão que ora se trava, qual seja: da separação de crianças e adolescentes de suas famílias. Para maiores detalhes acerca das demais medidas de proteção e sócio-educativas previstas na legislação ver, respectivamente, os artigos 101 e 112 do ECA.

A medida de abrigo, ao contrário da de internação, não implica em privação de liberdade, como pode-se constatar no parágrafo único do artigo 101 da lei:

*“O abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.” (ECA)*

Normatizando os princípios que devem pautar a atuação das entidades de abrigo, o legislador refere-se, no artigo 92, com prevalência sobre os demais, a preservação dos vínculos familiares e a integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem.

Também com relação às medidas sócio-educativas, a lei enfatiza que, em sua aplicação, a autoridade judicial deverá ter em conta as necessidades pedagógicas e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Em qualquer dos casos fica evidente a mudança de perspectiva no que tange à questão do afastamento de crianças e adolescentes do convívio com suas famílias.

Alguns questionamentos podem ser feitos com relação à mudança de perspectiva acima descrita: o quanto o que se deu foi uma real valorização da família, ainda que pobre, ou esta constitui uma saída possível e/ou alternativa à constatação da inadequação e falência do modelo de institucionalização da infância pobre? O quanto esta função explícita idealizada da família – enquanto espaço harmônico, acima de qualquer suspeita, ideal para o pleno e sadio desenvolvimento de crianças e adolescentes – não serve, sobretudo, ao controle, à gestão dos corpos ou ao governo das crianças?

Na tentativa de problematizar estas questões – muito mais que intentar a busca de respostas definitivas ou da “verdade” – procuraremos discutir algumas vicissitudes do processo de reordenamento institucional das diversas instâncias implicadas no jogo e de modificação das práticas sociais<sup>8</sup>.

Na reportagem *“Infância abandonada: sem afeto e convívio familiar, muitos desistem de comer, de brincar e de viver”*, O Globo, de 28/04/96, discute a ocorrência de casos de depressão entre crianças e bebês abrigados e, portanto, privados do convívio familiar.

O presidente da FIA (antiga FEEM), anunciando o início da campanha “Quero Colo”, destinada a *“conseguir voluntários dispostos a visitar as instituições (de abrigo) apenas para brincar com as crianças e pegá-las no colo”*, enfatiza que *“hoje, nossa política é de internar o mínimo possível.”* (p. 17) (grifo nosso).

Fornecendo a informação da existência, à data mencionada, de 2.466 crianças em abrigos e mais de 5.395 em creches e semi-internatos – somente nas instituições da FIA ou com ela conveniadas –, das quais 45 % têm menos de seis anos de idade, afirma que

*“pelo menos 2.130 crianças – beneficiadas pelo programa que dá cestas básicas às famílias para que fiquem com seus filhos – estão fazendo o caminho de volta para casa.”* (id.)

---

<sup>8</sup> Aqui será privilegiada a discussão da medida protetiva de abrigo, dado que a questão da internação já foi objeto de destacada atenção na seção 4.1.

Os dados e ênfases acima referidos indicam, por um lado, o esforço e a preocupação no sentido de fazer valer as diretrizes da nova lei e, por outro, número expressivo de crianças afastadas do convívio familiar – indicativo das dificuldades de implementação daquelas.

O grifo na citação acima objetiva sinalizar o forte arraigamento do *habitus* lingüístico, com a utilização da antiga terminologia: internação em lugar de abrigo. Se isto é verdadeiro para os agentes identificados com a nova proposta e empenhados em sua implantação, acentua-se ainda mais no discurso dos contrários àquela.

Alguns dentre estes últimos fundamentam no argumento de que as mudanças terminológicas não constituem senão puros eufemismos sua negativa em utilizar os novos termos. Alguns, talvez pela crença na neutralidade das palavras ou pelo desconhecimento da carga polissêmica que lhes é própria; outros, como estratégia deliberada na luta pela dominação ou hegemonia do sentido.

Destarte, constata-se que, quer se coloquem entre ortodoxos ou “heréticos” – para utilizar o termo empregado por Bourdieu –, os discursos dos agentes implicados nas políticas voltadas para a infância e a adolescência continuam permeados – ainda que em níveis distintos – pela terminologia característica da doutrina da situação irregular, hegemônica por longo período da história brasileira.

Ao enfatizar o direito ao convívio familiar como básico ao desenvolvimento pleno e sadio de crianças e adolescentes – valor cuja raiz remonta ao mesmo processo

histórico que embasa a desqualificação da família pobre<sup>9</sup> –, o ECA tem de lidar com duas questões complexas, a saber: dar conta da extensão da proteção assegurada a crianças e adolescentes às suas famílias; e assegurar a proteção daqueles mediante as possíveis arbitrariedades dos pais ou responsáveis.

Em trabalho anterior (1998), enfatizo que, no caso de determinadas medidas que se aplicam à criança ou ao adolescente, torna-se praticamente óbvia – sob pena de ineficácia da primeira – a necessidade de aplicar também uma ou mais medidas – dentre aquelas previstas no artigo 129 do ECA – ao(s) seu(s) responsável(is).

Das referidas medidas – dez ao todo –, quatro podem ser também designadas “protetivas”, à medida que visam garantir-lhes acesso a programas de promoção e a tratamentos especializados. Duas tratam de impor-lhes o cumprimento de suas obrigações em relação aos direitos dos filhos ou pupilos – frequência à escola e a tratamento especializado. E, por fim, as últimas quatro – prerrogativas reservadas à autoridade judiciária – dispõem sobre os diversos níveis de limite às suas arbitrariedades e/ou negligência, contemplando desde uma simples advertência até a destituição do pátrio poder.

Os ditos “menoristas” utilizam-se da incursão do ECA nesta área para reforçar seus argumentos de que a lei extrapola, em diversos pontos, o âmbito ao qual deveria se deter.

---

<sup>9</sup> O que está em jogo na luta entre as duas posições pela hegemonia simbólica não é, absolutamente, a relativização do valor família, igualmente reificado por ambas. O pomo-de-discórdia consiste no(s) distinto(s) equacionamento(s) proposto(s) para a garantia do que atualmente convencionou-se denominar “o melhor

Os estatutistas afirmam que o que se intenta é, concomitantemente, proteger crianças e adolescentes de eventuais abusos e retirar dos pais a responsabilidade incondicional e exclusiva pelas violações dos direitos de seus filhos, a fim de acionar os demais agentes envolvidos.

Americano (1996) ressalta o discurso de auto-desqualificação característico de boa parte dos pais de crianças e adolescentes abrigados na instituição que coordenava. A autora reitera sua argumentação em Oliveira (1998), ao afirmar que

*“em geral, os pais se sentem até muito culpados em função disso, porque se vêem como negligentes, incapazes, incompetentes. Acreditam realmente que o fracasso é resultado unicamente de suas ações ou omissões e (...) criminalizar sua atitude significa reforçar seu demérito pessoal, como se fosse o único fator determinante e tivesse sido por eles escolhido.” (p. 25)*

Cabe registrar que esta disposição das famílias pobres à auto-desqualificação deve-se, em grande parte, ao discurso reiteradamente enfatizado pelo sistema de atendimento a crianças e adolescentes, tendo por base o aval do conhecimento científico personificado por muitos técnicos – psicólogos, assistentes sociais e pedagogos, dentre outros – direta ou indiretamente envolvidos na questão.

A incorporação e reprodução deste discurso por parte das famílias pobres constitui nítido exemplo da dominação do sentido, tal como proposta por Bourdieu:

*“A eficácia simbólica poderia encontrar seu princípio no poder que dá sobre os outros, e especialmente sobre seu corpo e sua crença, a capacidade coletivamente reconhecida de agir, por meios muito diversos, sobre as montagens verbomotoras mais profundamente ocultas, seja para*

---

interesse” de crianças e adolescentes: de um lado, seu afastamento da família; de outro, a garantia à família das condições necessárias à “criação” de seus filhos.

*neutralizá-las, seja para reativá-las fazendo-as funcionar mimeticamente.”*  
(BOURDIEU, 1980: 116)<sup>10</sup>

A alternativa proposta na nova lei busca contemplar a complexidade da questão, responsabilizando cada agente ou instância envolvida pelas ações ou omissões pertinentes à sua alçada, como previsto no artigo 98:

*“As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:*  
I- *por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;*  
II- *por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;*  
III- *em razão de sua conduta.” (ECA)*

Na tentativa de facilitar o processo de reordenamento institucional das entidades de abrigo situadas no Município, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro (CMDCA-RIO) criou, em 1995, um programa denominado “Trabalhando o Abrigo”, cuja continuidade, após pouco mais de um ano de funcionamento, ficou comprometida por falta de verbas. O projeto visava detectar os principais entraves e resistências ao necessário reordenamento, propondo encaminhamentos para os mesmos.

Uma das mais significativas resistências encontradas pela equipe referia-se à provisoriidade e excepcionalidade da medida de abrigo. Estas características vinham de encontro à prática corrente de internar crianças que permaneciam nas instituições até atingirem a maioridade, quando eram obrigadas a se desligar e dar conta de iniciar

<sup>10</sup> Tradução livre: “L’efficacité symbolique pourrait trouver son principe dans le pouvoir que donne sur les autres, et spécialement sur leur corps et leur croyance, la capacité collectivement reconnue d’agir, par des moyens très divers, sur les montages verbomoteurs les plus profondément enfouis, soit pour les neutraliser, soit pour les réactiver en les faisant fonctionner mimétiquement.”

uma vida autônoma para a qual pouco ou nada haviam sido preparadas. Muitos dirigentes de entidades de atendimento relutavam à aceitação da idéia de abrigar uma criança que, após algum tempo, voltaria ao convívio da família de origem a qual, em sua concepção, iria desfazer todo o trabalho do abrigo – qual seja, de depurá-la de toda a influência perniciosa daquela mesma família. Algumas entidades optaram por fechar as portas.

No ano seguinte, o mesmo Conselho implantou o projeto “Família Acolhedora”, destinado ao atendimento de crianças de até seis anos, em situações que se convencionou denominar “de risco pessoal e/ou social” – e que, neste caso, refere-se, quase que exclusivamente, a vítimas de violência doméstica –, através do acolhimento temporário em famílias substitutas. Uma equipe técnica constituída por psicólogos e assistentes sociais realiza o recrutamento, capacitação e acompanhamento das famílias acolhedoras, bem como procedem ao atendimento à família de origem, com vistas à reinserção familiar das crianças. Um dos objetivos consiste em criar alternativas ao abrigamento em instituições, sobretudo para crianças muito pequenas e em situações que exigem tratamento especial e especializado. O projeto continua em funcionamento até hoje – embora com recorrentes dificuldades financeiras – como parte integrante das políticas oficiais da prefeitura, em parceria com entidades da sociedade civil.

As experiências alternativas multiplicam-se em diversas regiões do país. Utilizo propositalmente o termo *alternativas* para dar a dimensão de exceção em que

ainda se inscrevem, a despeito dos oito anos transcorridos desde a promulgação do ECA.

No que se refere à valorização da família e ao correspondente direito à convivência familiar, as normativas previstas na lei “vigente” ainda encontram muitas dificuldades e resistências para se tornarem realidade.

#### **4.4 - Adversários cúmplices e o processo de co-gestão**

Neste ponto trata-se explicitamente da redistribuição do poder legalmente constituído, através dos novos instrumentos de gestão propostos no ECA, a saber: Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e Fundos para Infância e Adolescência (FIAs).

Conforme já demonstrado anteriormente, a implementação destes instrumentos – cada qual dentro de segmentos distintos e com suas peculiaridades – implica num novo modelo de equacionamento da concepção, deliberação, implantação, execução, monitoramento e acompanhamento das políticas públicas relativas à infância e à adolescência.

A implementação dos conselhos de direitos e tutelares implica, vale reiterar, em perda de poder por parte de alguns para a assunção da parcela equivalente por outros agentes. Conforme indica-nos Vogel:

*“Com eles o Judiciário perde suas atribuições sócio-assistenciais, o Legislativo perde o seu monopólio de representação da comunidade, o Executivo perde o seu papel de único formulador e fiscalizador das políticas*

*públicas, e os organismos filantrópicos perdem a autonomia de suas iniciativas assistenciais voltadas para a infância e adolescência.” (VOGEL, 1995: 330)*

Não se trata, como pode-se constatar, de pequenas alterações na correlação de forças. Mas as dificuldades de efetivação destas propostas não residem apenas nas resistências que têm origem nos agentes acima descritos, muitos dos quais, sem dúvida, bastante ciosos de seus poderes e prerrogativas.

Grande parte dos obstáculos decorre do fato de se ter de aprender fazendo, do caráter inédito destes conselhos e fundos – em termos de organização político-administrativa – tanto para as autoridades formais e históricas como para a sociedade civil.

Faz-se necessário um processo de familiarização com a proposta, de entendimento gradativo das implicações e dos limites jurídico-legais – com as conseqüentes controvérsias quanto às múltiplas possibilidades de interpretação da lei –, e de uma espécie de experimentação, de ensaio e erro, na construção de metodologias adequadas à implantação e ao fazer diário de cada órgão.

A este “estado da arte” vem se somar a necessidade de elaboração de leis estaduais e municipais que regulamentem as “brechas”, por assim dizer, deixadas pela lei federal, dispondo em pormenores os mecanismos de implantação e funcionamento dos conselhos de direitos e tutelares – estes últimos de âmbito exclusivamente municipal.

O preenchimento destas lacunas não significa, necessariamente, lapsos, omissões ou inconsistências decorrentes da elaboração do ECA. Condiciona-se, sob vários aspectos, à autonomia e à competência – no sentido de atribuição específica – destas instâncias de administração para legislar em seus respectivos âmbitos. Em outros, as lacunas foram deliberadamente “deixadas” a fim de que pudessem ser contempladas as especificidades locais.

Também aqui interagem diversos complicadores de ordem jurídico-administrativa cuja discussão, embora necessária, refere-se a um campo de análise diverso do aqui proposto.

Vogel (1995) condiciona o sucesso do processo de legitimação social do ECA ao efetivo e eficiente funcionamento dos conselhos de direitos e tutelares, por constituírem os instrumentos concretos de implementação da lei no cotidiano da sociedade brasileira. Segundo sua concepção, esta é a principal e decisiva “carta” de que dispõem os defensores do ECA para o embate diante dos chamados “menoristas”.

Em que pese todas as críticas já enumeradas à crença nas leis como passaporte para mudança da dinâmica de funcionamento social, consideramos pertinente a colocação de Vogel se tomados aqueles instrumentos enquanto oportunidade inusitada de explicitação dos conflitos e tensões mobilizados em função do abismo existente entre o ideal igualitário e a contundente hierarquização da sociedade brasileira. Dito de outra forma, pode-se intentar a utilização dos impasses

como deflagradores de um processo de discussão que concorra para a problematização gradativa do *habitus* que os preside.

Significa reforçar a dinâmica que Faleiros aponta como já existente:

*“É o confronto das estratégias clientelistas com as de cidadania, das repressivas com as educativas, das de encaminhamento ao trabalho com as de proteção à aprendizagem e de repressão ao trabalho infantil, das de defesa do estatal e privado com as de abertura de espaços públicos que caracteriza a discussão das políticas para a infância no Brasil de hoje.”*  
(FALEIROS, 1995: 98)

Cunha (1998) apresenta uma série de dados atuais quanto ao processo de implementação daqueles instrumentos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Existem Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) criados – ou seja, regulamentados em lei municipal – em 91 municípios do estado, o que representa 89 % do total. Nos restantes 11 % ainda não existe sequer projeto de lei de criação nas Câmaras de Vereadores.

Tomando por referência o total dos municípios do estado, 81 % dos CMDCA encontram-se instalados, em funcionamento, e 11 % ainda não saíram do papel. O autor não entra no mérito de uma análise qualitativa pormenorizada do que denomina “em funcionamento”, esclarecendo que o critério utilizado consiste na efetiva nomeação dos conselheiros.

Considera o transcurso de tempo entre o envio da mensagem do Poder Executivo à Câmara para criação dos conselhos e a posse dos conselheiros como, em geral, excessivamente longo, atentando para o fato de que, sem a mobilização dos

diversos segmentos da sociedade, a existência da lei não assegura a implantação do conselho.

Transcorridos oito anos e meio da promulgação do ECA, os dados relativos ao segundo maior Estado brasileiro – em termos econômicos e de referência cultural para o país – apontam para a complexidade do processo de mudança de “cabeças”, tido por muitos como condição para que se possa operar modificações no campo e nas práticas sociais. Tomamos emprestada a expressão acima da fala do representante de uma ONG da Baixada Fluminense, dedicado ao estudo e à pesquisa dos direitos da infância e da adolescência no Estado<sup>11</sup>, conforme consta de Oliveira (1997):

*“Começo a perceber que tem aí uma relação de consciência que precisa ser trabalhada, que precisa ser criada antes de tudo, antes de uma questão legal, jurídica. Não se trata aqui de desvalorizar este aspecto; claro está que o Estatuto é uma lei sim, mas é uma lei que é fruto de uma consciência, de uma determinada linha de pensamento, de uma forma de compreender a criança, de uma forma de compreender o adolescente. (...) Então, eu acho que tem uma questão aí que é como criar essa consciência na cabeça das pessoas, como trabalhar isso, e que considero um papel fundamental para o Conselho de Direitos e o Conselho Tutelar.” (OLIVEIRA, 1997: 17)*

A “formação das cabeças” pode ser, grosso modo e sem tomarmos a expressão literalmente, comparada à incorporação de *habitus*. E esta formação assume papel de destaque na compreensão da realidade que nos circunda, ao mesmo tempo em que concorre para a configuração desta mesma realidade. Bourdieu coloca a questão nestes termos:

---

<sup>11</sup> Trata-se de um profissional da Universidade Popular da Baixada (UPB), participante do seminário “Infância, Adolescência e Políticas Públicas”, cujo conteúdo foi por mim organizado na citada publicação.

*“A existência humana, o habitus como social feito corpo, é esta coisa do mundo pela qual há um mundo: “o mundo me compreende, mas eu o compreendo”, dizia quase Pascal. A realidade social existe por assim dizer duas vezes, nas coisas e nas cabeças, nos campos e nos habitus, dentro e fora dos agentes. E, quando o habitus entra em relação com um mundo social do qual ele é produto, é como um peixe dentro d’água e o mundo se lhe aparece como além de si. Eu poderia, para me fazer compreender, prolongar a expressão de Pascal: o mundo me compreende, mas eu o compreendo, **porque** ele me compreende; é porque ele me produziu, porque produziu as categorias que eu lhe aplico, que ele se me apresenta **evidente de per se.**” (BOURDIEU & WACQUANT, 1992: 103)<sup>12</sup> (grifos do autor)*

Esta “duplicidade” da realidade social revela-se, no caso, pelo movimento de aproximação e fuga da nova proposta: criam-se as leis, mas não se implantam os conselhos; implantam-se os conselhos, mas não os dota da infra-estrutura necessária; dota-os da mesma, mas não se transfere recursos orçamentários aos FIAs.

Poder-se-ia enumerar infindáveis situações, porém o que se objetiva com esta seqüência de tentativas e resistências é demonstrar que, para além do que os obstáculos deliberadamente antepostos à efetivação dos novos instrumentos se apresentam, atua o capital cultural brasileiro promovendo o estranhamento do modelo de co-gestão.

Nesta perspectiva, semelhante movimento caracteriza a atuação de diversos segmentos da sociedade civil diante da colocação de que é preciso que se mobilizem e assumam atribuições dantes inimaginadas.

---

<sup>12</sup> Tradução livre: “L’existence humaine, l’habitus comme social fait corps, est cette chose du monde pour laquelle il y a un monde: “le monde me comprend, mais je le comprends”, disait à peu près Pascal. La réalité sociale existe pour ainsi dire deux fois, dans les choses et dans les cerveaux, dans les champs et dans les habitus, à l’extérieur et à l’intérieur des agents. Et, quand l’habitus entre en relation avec un monde social dont il est produit, il est comme un poisson dans l’eau et le monde lui apparaît comme allant de soi. Je pourrais, pour me faire comprendre, prolonger le mot de Pascal: le monde me comprend, mais je le comprends, **parce qu’il me comprend**; c’est parce qu’il m’a produit, parce qu’il a produit les catégories que je lui applique, qu’il m’apparaît comme allant de soi, **évident.**”

Um dos maiores obstáculos interpostos ao pleno funcionamento dos CMDCA's reside em sua atribuição de gerir os recursos destinados à infância e à adolescência. Partilhar esta função, historicamente exclusiva do Poder Executivo, impõe constrangimentos a todos os envolvidos, agravados pela provável proficiência dos técnicos governamentais em lidar com questões orçamentárias e de fluxo de recursos – tão idiossincrática no caso da gestão “pública” – em contraposição ao corrente desconhecimento dos mecanismos aí envolvidos por parte dos agentes da sociedade civil.

Isto se confirma a partir dos dados referentes à situação de implantação, no estado, dos Fundos para a Infância e a Adolescência, os quais parecem traduzir com propriedade as tensões e os complicadores que apontamos no capítulo anterior. Apenas 26 % dos municípios possuem o Fundo operando.

Cunha (1998) explicita como critérios para considerar o fundo operante o fato de haver na conta específica algum tipo de recurso financeiro, qualquer que seja sua origem: dotação orçamentária, doações e/ou multas.

Ressalta, igualmente, que mesmo dentre este  $\frac{1}{4}$  de municípios do estado com o Fundo operando, não se pode afirmar a efetividade do controle do CMDCA sobre os recursos destinados às políticas públicas para a infância e a adolescência. Isto porque não há dados relativos aos montantes totais havidos nas contas.

Com base nos dados disponíveis constata-se que na grande maioria dos municípios –  $\frac{3}{4}$  do total – não existe qualquer controle do CMDCA sobre os recursos, situação que pode corresponder a uma proporção ainda mais expressiva.

Nessa ampla maioria – tomando-se por referência o total de municípios do estado – tem-se os seguintes dados: em 51 % já existem leis criando o FIA e em 1 % o projeto está tramitando. Nos 22 % restantes, ou o Executivo ainda não enviou mensagem à Câmara ou falta a aprovação desta.

Quanto ao processo referente aos Conselhos Tutelares, 38 % dos municípios já os têm implantados. Em 32 % a lei já existe, porém não houve ainda a implantação. Projetos de lei encontram-se em tramitação em 3 % dos municípios e nos restantes 27 % o processo sequer foi oficialmente deflagrado.

Dados relativos às dificuldades de infra-estrutura – cujo suprimento é responsabilidade do Executivo municipal –, tais como mencionados no capítulo anterior, concorrem para precária qualidade no exercício das funções que lhes cabem.

Este estado de coisas se agrava, em grande parte dos casos, pelo desconhecimento das atribuições pertinentes ao órgão, cujas amplitude e diversidade compreendem gestões igualmente diferenciadas no sentido da garantia de todos os direitos enumerados na lei.

De acordo com o contexto da Justiça da Infância e da Juventude (JIJ) de cada município, tem-se no Judiciário e no Ministério Público aliados cúmplices ou

exigentes críticos, com o agravante de estarem estes agentes revestidos de um poder duplamente legitimado: pela lei e pela mística, historicamente constituída e reforçada, de um poder coercitivo e punitivo incondicional, arbitrário e irrestrito.

Estes entendimentos equivocados têm conduzido a limitações desnecessárias da autonomia assegurada, por lei, aos conselhos tutelares, resultando em casos nos quais estes se constituem em sucursais caricaturadas da JIJ, descaracterizando a proposta subjacente à sua concepção, qual seja: afastamento das questões de cunho sócio-relacional do âmbito jurisdicional, visando possibilitar soluções criativas facilitadas pela proximidade às comunidades e a sua vivência cotidiana.

Outra questão polêmica relativa à atuação dos conselhos tutelares reside na interface com as instituições – governamentais ou não – responsáveis pela execução das políticas de atendimento.

Dada a evidente defasagem entre procura e oferta de serviços na área social, os conselheiros tutelares deparam-se cotidianamente com situações de difícil solução no exercício de sua atribuição básica: zelar pela garantia concreta dos direitos assegurados pelo ECA. Diante desta realidade e revestidos da prerrogativa legal de **requisitar** serviços em diversas áreas, muitos utilizam-se do expediente de repassar às instituições o problema, penalizando-as com uma sobrecarga de demanda.

Este aspecto tem concorrido para a instalação de um estado de permanente conflito e acirrada tensão entre agentes que deveriam, antes, articular-se para formação

da rede municipal de atendimento, gerando resistências ao processo de legitimação social destes conselhos.

Mais uma vez atua o *habitus* no sentido de fazer valer a autoridade sobre a negociação, nos melhores moldes de distinção pessoal exemplarmente caracterizados na expressão “você sabe com quem está falando?”, consagrada por Da Matta (1979) como emblemática da profunda hierarquização que preside o funcionamento da sociedade brasileira.

Tal situação torna-se possível tão somente pela associação entre a característica acima mencionada, potencializada pelo desconhecimento, por parte dos responsáveis pelas instituições de atendimento, da possibilidade de recusa a requisições do Conselho Tutelar, desde que devidamente justificadas – como, por exemplo, em casos cujo atendimento importará em descumprimento de outros dispositivos da lei (como a superlotação de um abrigo).

A construção do capital cultural brasileiro relativo à infância e à adolescência, na perspectiva de seus condicionantes históricos, concorre para a problematização de alguns fatores envolvidos na dinâmica atual do campo na luta simbólica e concreta pela dominação do sentido.

Este percurso contribuiu, sem dúvida, para a análise da questão inicialmente colocada: discussão das possibilidades e limites, impostos pela dinâmica social brasileira, à efetivação de direitos universais para crianças e adolescentes.

Reaver-se com seu *habitus* pode auxiliar os diversos agentes a escapar da cilada constituída pela tentativa de promoção de uma síntese harmoniosa entre o ideário igualitário e a arraigada hierarquização da sociedade brasileira.

A análise do contexto que possibilita/impõe o surgimento de um novo estatuto jurídico-legal – em contraposição a que tipos de concepção e contextos anteriores –, a partir da assunção das desigualdades reais, conduz à constatação do ritmo possível de sua implementação, com as implicações propostas por Certeau:

*“Se, por um lado, a história tem como função exprimir a posição de uma geração com respeito às precedentes, dizendo: ‘eu não sou isto’, acrescenta sempre, a esta afirmativa, um complemento não menos perigoso, que faz uma sociedade confessar: ‘eu sou outra coisa além daquilo que quero, e sou determinada por aquilo que denego’.” (CERTEAU, 1982: 56)*

## 5. CONCLUSÃO

O ECA surge como proposta que se contrapõe explicitamente à doutrina da situação irregular do menor, buscando, para tal, consagrar nova terminologia e distintos mecanismos, procedimentos, diretrizes e medidas como norteadores e instrumentos de concretização de direitos universais para crianças e adolescentes brasileiros.

Sua efetiva implementação requer um processo de reordenamento institucional e de mudanças de práticas sociais no campo, o que significa alterações mais ou menos contundentes – conforme cada caso – nas dinâmicas historicamente sedimentadas em diversas instâncias nele implicadas, governamentais ou da sociedade civil. Na determinação do ritmo possível deste processo estão em jogo interesses distintos, com a concorrência explícita de forças entre agentes sociais ortodoxos e “heréticos”, cada qual utilizando-se de seus respectivos capitais.

No entanto, para além das convicções explícitas dos agentes e grupos sociais, atua subliminarmente o *habitus*, impondo constrangimentos às possibilidades de “perceber, avaliar e fazer diferente”, concorrendo para que dominantes e dominados interajam como adversários cúmplices. Em outras palavras, reafirma-se que na configuração histórica do campo interferem, a um tempo, o desejado e o denegado.

Claro exemplo desta dupla determinação, a questão relativa à igualdade entre todas as crianças e adolescentes brasileiros, coloca-nos diante do desafio que consiste no hiato existente entre a proposta e sua efetiva realização. Constitutivo do *habitus* brasileiro, este discurso igualitário vem historicamente servindo ao escamoteamento de uma dinâmica social fundamentada num modelo fortemente hierarquizado, onde cada um sabe – ou deve saber – muito bem qual é o seu lugar.

Na verdade, coloca-se a indagação acerca da forma pela qual a sociedade brasileira se apropria desse valor *igualdade*, recriando-o e reinventando-o no transcurso de sua dinâmica histórica, de acordo com as motivações que fazem oscilar sua maior ou menor centralidade no discurso jurídico-legal.

No caso brasileiro, a incorporação nos diversos agentes da constatação de que algumas leis “pegam” e outras “não pegam” favorece a instauração de uma espécie de tácita cumplicidade entre os adversários cúmplices permitindo, no caso do ECA, a naturalização do hiato entre, de um lado, o reordenamento jurídico conquistado e, de outro, o reordenamento institucional e a mudança de práticas sociais que podem lhe assegurar efetividade.

A condição de sujeitos de direitos em substituição a objetos do Direito, pelo ECA assegurada aos novos agentes sociais – crianças e adolescentes em substituição a menores – permanece constituindo muito mais um projeto do que realidade concreta.

Na relação de inequívoca reciprocidade estabelecida entre campo e *habitus*, ambos se constroem e determinam. Assim sendo, esta relação ativa e criadora, a um

tempo, do mundo e dos agentes, obriga-nos ao questionamento acerca das implicações daquele hiato para a conformação subjetiva de crianças e adolescentes brasileiros. Em que intensidade esta ambigüidade, característica dos discursos e das práticas atuais – enquanto elementos importantes disponibilizados pela sociedade para a utilização de seus agentes –, interfere nos processos de subjetivação deste segmento etário? Tais inquietações poderiam constituir objeto de pesquisas ulteriores.

Por consistir também em significativa mudança, a perspectiva adotada no ECA acerca da família, postulando-a como lugar ideal para o pleno e sadio desenvolvimento de crianças e adolescentes, apresenta aspectos controversos quando nos remetemos à efetivação da nova lei.

Estratégias oficiais que, na história de nosso país, sempre consistiram na busca da tutela e do controle social das famílias pobres e de construção de uma nova sociedade, através do afastamento das crianças e adolescentes de seu convívio, dão lugar à obrigação do Estado em fornecer àquelas os recursos para “criação” de seus filhos, assegurando o convívio familiar e comunitário em seu local de origem.

Ao considerarmos particularmente a situação das famílias pobres, de maneira recorrente desqualificadas – pelos mais diversos segmentos sociais – em seu papel de formadora e educadora de “bons cidadãos”, cabe questionar a que interesses e objetivos serve esta radical modificação em seu valor, no contexto brasileiro.

Em contrapartida, e dentro desta dinâmica que atribui protagonismo à família, começa a ganhar visibilidade, no Brasil, a questão da violência doméstica

contra crianças e adolescentes, sobretudo como decorrência dos mecanismos de proteção assegurados pela nova lei. Com isso, é trazida para o espaço público uma discussão antes circunscrita à privacidade e à inviolabilidade do lar, ensejando um processo de questionamento da família como valor absoluto, sobretudo por se tratar de polêmica que extrapola o âmbito das famílias pobres, envolvendo todos os segmentos e classes sociais.

Estas mudanças de estratégias indicam a existência de uma real valorização da família ou a adoção de uma alternativa à constatação da inadequação e falência do modelo de institucionalização da infância pobre? O quanto esta função explícita idealizada da família – enquanto espaço harmônico, acima de qualquer suspeita – não facilita e viabiliza a gestão dos corpos ou o governo das crianças e das próprias famílias, em tempos de proposição do Estado mínimo? Não constituindo objetivo deste trabalho dar conta destas questões, restam como provocações para futuros estudos.

Representando, seguramente, uma das propostas mais ousadas e inovadoras do ECA, o Conselho Tutelar encerra a concretização da diretriz de descentralização, consagrando a participação de diversos segmentos sociais na defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Outrossim, parece ter escapado aos estatutistas – embora ciosos de banir o termo **menor** da letra da lei – a carga semântica da palavra **tutelar**, cujo significado está historicamente associado à permanente vigilância, pelo poder instituído, do

desempenho das famílias pobres na educação e sustento de seus filhos, a fim de intervir se e quando necessário, segundo seus próprios critérios.

Constata-se, neste caso, o quanto os discursos dos agentes implicados nas políticas voltadas para a infância e a adolescência continuam permeados – através da sutileza do *habitus* – por termos que remetem à perspectiva hegemônica por longo período da história brasileira.

Assim sendo, os tipos de práticas adotados nos conselhos tutelares – dado seu caráter central na perspectiva inovadora do ECA – possibilitarão, ou não, a construção de um novo significado para o termo, desta feita associado à noção de proteção, motivação explícita de sua adoção pelos estatutistas.

Por fim, cabe ressaltar que a urgência em ver efetivamente implementados os instrumentos e as diretrizes propostos na nova lei, conduz certos segmentos da sociedade brasileira a uma análise que redundará na adjetivação do processo como excessivamente lento e tímido.

Entretanto, uma visada um pouco mais detida e orientada por conceitos que permitem perceber os diversos agentes como adversários cúmplices na conformação do campo e na construção do discurso hegemônico, aponta para uma perspectiva que poderá vir a ser mais produtiva, qual seja, da percepção deste ritmo como o possível para a transformação do *habitus* e do capital cultural brasileiro relativo à infância e à adolescência.

Tal perspectiva encontra feliz síntese nas palavras de Caio Mário da Silva

Pereira, estudioso e profundo conhecedor da história jurídico-social brasileira:

*“Se deste estatuto prevalecerem a sua idéia central de “proteção integral da criança e do adolescente” juntamente com o propósito descentralizador, terá cumprido o que dele se espera. (...) Isto será obra do tempo, até mesmo de mais de uma geração, pois que resulta ele do acúmulo dos erros [e acertos] do passado. Mas é certo, todavia, que o Estatuto importa no detonador de um processo reformista, que as novas gerações acolherão, e hão de pôr em movimento.” (PEREIRA, 1992: 15)*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Martha & MARTINEZ, Alessandra Frota. Olhares sobre a criança no Brasil: perspectivas históricas. In: RIZZINI, Irene (org.). *Olhares sobre a criança no Brasil: séculos XIX e XX*, Rio de Janeiro, USU Ed. Universitária/Amais, 1997: 19 – 37
- AMERICANO, Naura dos Santos. *República: que projeto é possível construir com os jovens ante a Lei 8.069/90?*, monografia do Curso de Especialização em Psicologia Jurídica/UERJ, Rio de Janeiro, 1996
- ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Rostos de Crianças no Brasil. In: PILOTTI, Francisco & RIZZINI, Irene (org.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*, Rio de Janeiro, Instituto Interamericano del Niño/Editora Universitária Santa Úrsula/Amais, 1995: 169 – 220
- \_\_\_\_\_ & MOTTA, Maria Euchares de Senna. *A criança e seus direitos: Estatuto da Criança e do Adolescente e Código de Menores em debate*, Rio de Janeiro, PUC/RJ – FUNABEM, 1990
- ARIÈS, Philippe. *História Social da Criança e da Família*, Rio de Janeiro, Ed. Guanabara, 1981
- BLOOR, David. *Wittgenstein: a social theory of knowledge*, Oxford, Basil Blackwell, 1986
- BOURDIEU, Pierre. Esboço de uma teoria da prática. In: ORTIZ, Renato (org.) *Coleção grandes cientistas sociais: Pierre Bourdieu*, São Paulo, Ática, 1975: 46 – 81
- \_\_\_\_\_ *Le sens pratique*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1980
- \_\_\_\_\_ *Ce que parler veut dire: l'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1982
- \_\_\_\_\_ *O poder simbólico*, Lisboa, Difel, 1989

- BOURDIEU, Pierre & WACQUANT, Lïc J. D. *Réponses: pour une anthropologie réflexive*, Paris, Éditions du Seuil, 1992
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 05 de outubro de 1988, São Paulo, Saraiva, 1996
- BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*, Lei Federal n.º 8.069/90, de 13 de julho de 1990, dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências, Brasília, Ministério da Justiça, 1995
- CASTORIADIS, Cornelius. *A criação histórica*, Porto Alegre, Artes e Ofícios, 1992
- CASTRO, Lúcia Rabello de. Mudanças sociais e os reordenamentos institucionais no limiar do século XXI: reflexões sobre a infância na sociedade de consumo. In: MOTTA, Maria Euchares & FÉRES-CARNEIRO, Terezinha (org.) *A Psicologia em contexto*, Rio de Janeiro, PUC/Departamento de Psicologia, 1996: 219 – 229
- CERTEAU, Michel de. *A escrita da história*, Rio de Janeiro, Forense, 1982
- CMDCA/RIO. *Avaliação histórica do projeto família acolhedora*, maio/1997 (mimeo)
- CMDCA/RIO. *Projeto trabalhando o abrigo: reordenamento das entidades mantenedoras de programa de abrigo da CR 3.1*, 1997 (mimeo)
- COSTA, Antônio Carlos Gomes da. Natureza e implantação do novo direito da criança e do adolescente. In: PEREIRA, Tânia da Silva (coord.) *Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90): estudos sócio-jurídicos*, Rio de Janeiro, Renovar, 1992: 17 – 33
- COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *De menor a cidadão: notas para uma história do novo direito da infância e da juventude no Brasil*, Brasília, Ministério da Ação Social/CBIA, s/ data
- COUTINHO, Anamaria Ribeiro. *On language and sensations: Wittgenstein on the language of inner experience* (mimeo), 1988
- CUNHA, José Ricardo. A situação da política de atendimento à criança e ao adolescente no Estado do Rio de Janeiro. In: DINIZ, Andréa & LOBO, Ana Paula. *A criança e o adolescente em situação de risco em debate*, Rio de Janeiro, Litteris Ed: Kroart, 1998: 49 – 68

DA MATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*, Rio de Janeiro, Zahar, 1979

\_\_\_\_\_ *O que faz o Brasil, Brasil?*, Rio de Janeiro, Rocco, 1986

\_\_\_\_\_ *A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Guanabara, 1987

DINIZ, Andréa & CUNHA, José Ricardo (org.). *Visualizando a política de atendimento à criança e ao adolescente*, Rio de Janeiro, Litteris Ed./Kroart – Fundação Bento Rubião, 1998

DONZELOT, Jacques. *A polícia das famílias*, Rio de Janeiro, Graal, 1986

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, Francisco & RIZZINI, Irene (org.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*, Rio de Janeiro, Instituto Interamericano del Niño/Editora Universitária Santa Úrsula/Amais, 1995: 47 – 98

FERNANDES, Florestan (org.). *Comunidade e sociedade no Brasil: leituras básicas de introdução ao estudo macro sociológico do Brasil*, São Paulo, Editora Nacional/EDUSP, 1972

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1961

MARCÍLIO, Maria Luiza. *História social da criança abandonada*, São Paulo, HUCITEC, 1998

NIETZSCHE, Friedrich. Introdução teórica sobre a verdade e a mentira no sentido extra-moral. In: *A genealogia da moral*, Rio de Janeiro, Tecnoprint, 1968

OLIVEIRA, Antonio Carlos de (org.). *Infância, adolescência e políticas públicas: discutindo conselhos, fundos e abrigos*, Rio de Janeiro, NOVA, 1997

\_\_\_\_\_ *Infância, adolescência e políticas públicas: discutindo violência doméstica e capacitação de pessoal*, Rio de Janeiro, NOVA, 1998

ORTIZ, Renato (org.) *Coleção grandes cientistas sociais: Pierre Bourdieu*, São Paulo, Ática, 1975

- PEREIRA, Caio Mário da Silva. O Estatuto da Criança e do Adolescente no quadro evolutivo do Direito brasileiro. In: PEREIRA, Tânia da Silva (coord.) *Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90): estudos sócio-jurídicos*, Rio de Janeiro, Renovar, 1992: 1 – 15
- PEREIRA, Tânia da Silva (coord.) *Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90): estudos sócio-jurídicos*, Rio de Janeiro, Renovar, 1992
- \_\_\_\_\_ *Direito da criança e do adolescente: uma proposta interdisciplinar*, Rio de Janeiro, Renovar, 1996
- PREUSS, Miriam Raja Gabaglia. *Emprego doméstico e domínio simbólico*, tese de doutorado em Psicologia, Departamento de Psicologia da PUC/RJ, 1995, 337 p.
- RIBEIRO, Rosa & SABÓIA, Ana Lúcia. Crianças e adolescentes na década de 80: condições de vida e perspectivas para o terceiro milênio. In: RIZZINI, Irene (org.) *A criança no Brasil hoje: desafio para o terceiro milênio*, Rio de Janeiro, Editora Universitária Santa Úrsula, 1993: 15 – 39
- RIZZINI, Irene. Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever - um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: PILOTTI, Francisco & RIZZINI, Irene (org) *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*, Rio de Janeiro, Instituto Interamericano del Niño/Editora Universitária Santa Úrsula/Amais, 1995: 99 – 168
- \_\_\_\_\_ *O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*, Rio de Janeiro, USU Ed. Universitária/Amais, 1997
- RIZZINI, Irma. O elogio do científico: a construção do “menor” na prática jurídica. In: RIZZINI, Irene (org.) *A criança no Brasil hoje: desafio para o terceiro milênio*, Rio de Janeiro, Editora Universitária Santa Úrsula, 1993: 81 – 99
- SANTOS, B. R. Breve olhar sobre as políticas públicas para a infância. In: *Revista Fórum DCA*, ano V, 1991: 7 – 15
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Uma concepção multicultural de direitos humanos. In: *Lua Nova*, n.º 39, 1997: 105-124
- VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto: propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In: PILOTTI, Francisco & RIZZINI, Irene (org.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*, Rio de Janeiro, Instituto Interamericano del Niño/Editora Universitária Santa Úrsula/Amais, 1995: 299 – 346

**JORNAIS:**

O Globo, 05/05/96. *Menores agora são traficantes de drogas*, p. 29, Rio de Janeiro

O Globo, 17/06/96. *Carta dos Leitores*, p. 13, Rio de Janeiro

O Globo, 21/08/96. *Cerqueira exige mudança no Estatuto*, p. 12, Rio de Janeiro

O Globo, 22/08/96. *Governo federal descarta mudança no Estatuto*, p. 13, Rio de Janeiro

O Globo, 24/08/96. *Preço de um roubo à luz do dia: R\$ 5,00*, p. 14, Rio de Janeiro

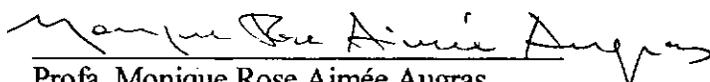
O Globo, 24/08/96. *Exército abre portas para jovens carentes*, p. 14, Rio de Janeiro

O Globo, 24/08/96. *Promotores pedem intervenção no Juizado do Rio*, p. 15, Rio de Janeiro

Dissertação apresentada ao Departamento de Psicologia da PUC-Rio pelo aluno Antonio Carlos de Oliveira intitulada “(DES) Caminhos na implementação do estatuto da criança e do adolescente”, e aprovada pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:



Profª. Maria Euchares Motta (Orientadora)  
PUC-Rio



Profª. Monique Rose Aimée Augras  
PUC-Rio



Profª. Esther Maria de Magalhães Arantes  
PUC-Rio

Visto e permitida a impressão  
Rio de Janeiro, ..5...12.../1999.



Prof. Jürgen Heye  
Coordenador dos Programas de Pós-Graduação do Centro de  
Teologia e Ciências Humanas