

DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: O PERCURSO DA LUTA PELA PROTEÇÃO

doi: 10.4025/imagenseduc.v3i2.20176

Daniele Ditzel Mattioli *

Rita de Cássia da Silva Oliveira **

*Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG. mattiolidd@yahoo.com.br

**Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG. soliveira13@uol.com.br

Resumo

Este texto tem como objetivos apresentar a trajetória percorrida para a proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes e o seu reconhecimento na condição de sujeitos de direitos e analisar o Estatuto da Criança e do Adolescente na sua relação com instrumentos internacionais de proteção à infância. Para tanto foi desenvolvida uma investigação bibliográfica e documental mediante levantamento de documentos e obras referentes à temática. As conclusões sinalizam que seu texto representa um dos mais avançados mecanismos de proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes na ordem mundial, de forma a normatizar no âmbito interno os tratados internacionais em que o país é signatário.

Palavras-chave: Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Estatuto da Criança e do Adolescente. Instrumentos internacionais de proteção à infância.

Abstract. Human rights of children and adolescents: the path to fight for protection. This text aims to present the path for the protection of human rights of children and adolescents and their recognition under the condition of legal subjects and analyze the Child and Adolescent Statute in relation to international instruments of children protection. Therefore we have developed literature and documentary research from the collection of documents and articles related to the topic. The findings indicate that its text represents one of the most advanced mechanisms for protecting human rights of children and adolescents in the world, in order to internally standardize international treaties to which the country is signatory.

Keywords: Human Rights of Children and Adolescents. Statute of Children and Adolescents. International instruments of protection of children.

Introdução

Este artigo apresenta um recorte da dissertação de mestrado *A expressão do Direito no espaço escolar: Direito Educacional e Estatuto da Criança e do Adolescente na perspectiva da educação em direitos* que teve como objetivo verificar a forma como o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA é vivenciado no cotidiano escolar. Este trabalho realiza uma investigação bibliográfica de documentos e obras referentes à temática e tem como objetivos apresentar a trajetória percorrida

para a proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes e o seu reconhecimento na condição de sujeitos de direitos, bem como analisar o Estatuto da Criança e do Adolescente na sua relação com instrumentos internacionais de proteção à infância.

Sobre a infância

Durante boa parte da história humana, o ser criança foi visto simplesmente como um período transitório para aqueles que conseguissem passar

por ele, ou seja, os que sobrevivessem a ela entrariam no mundo adulto.

O período mais crítico estendia-se do nascimento até os sete anos de idade. Caso Viesse a falecer, a dor pela sua perda seria suplantada por outra criança que viria a nascer. Parece-nos desumano, esta forma de agir. No entanto, não o era para outras sociedades históricas, pois “[...] na mentalidade coletiva, a infância era, então, um tempo sem maior personalidade, um momento de transição [...]” (DEL PRIORE, 2008, p. 84).

A concepção de infância defendida na contemporaneidade, que preza pelo cuidado e proteção da inocência infantil, foi construída historicamente, sendo datada “[...] do fim do século XVI [...] o respeito pela infância” (ARIÈS, 1981, p. 83). Isso não quer dizer que as crianças eram abandonadas ou que não fossem cuidadas. Ariès esclarece que “[...] o sentimento da infância não significa o mesmo que afeição pelas crianças: corresponde à consciência da particularidade infantil, essa particularidade que distingue essencialmente a criança do adulto, mesmo jovem” (1981, p. 99).

Morelli (2010, p. 51) destaca o século XX “[...] como aquele em que as crianças e os adolescentes ocuparam um amplo destaque na sociedade ocidental”, seja por receberem atenção especial por parte das famílias ou pela preocupação que despertavam tanto em especialistas de diferentes áreas, como no Estado.

As mudanças vivenciadas no Brasil em fins do século XIX com a abolição da escravidão, o advento da República e as transformações no campo econômico com o início da industrialização contribuíram para o aparecimento de preocupações sociais, em especial com relação à criança pobre.

A normatização das ações relacionadas à infância pode ser verificada em todo o processo histórico brasileiro, seja a construção das políticas públicas motivadas por fatores e concepções diversas acerca da prevenção e da recuperação de “potenciais delinquentes” – os menores em situação irregular ou a atual proteção de crianças e adolescentes reconhecidamente sujeitos de direitos.

Instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes

Em razão do desrespeito aos direitos humanos e da violência imposta pela Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional viu-se diante de um quadro devastador que exigiu sua mobilização para encontrar mecanismos que visassem impedir a ocorrência de novos conflitos. Para tanto, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), uma organização internacional constituída por diversos países reunidos voluntariamente para atuar em favor do desenvolvimento e da paz mundial.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada pela ONU em 1948, apresenta a noção contemporânea dos direitos humanos que os reconhece como universais e indivisíveis. Nesse sentido, Piovesan (2003, p. 36-37) explica:

Ao conjugar o valor da liberdade com o valor da igualdade, a Declaração demarca a concepção contemporânea de direitos humanos, pela qual os direitos humanos passam a ser concebidos como uma unidade interdependente, inter-relacionada e indivisível. Assim, partindo-se do critério metodológico que classifica os direitos humanos em gerações, adota-se o entendimento de que uma geração de direitos não substitui a outra, mas com ela interage. Isto é, afasta-se a idéia da sucessão ‘geracional’ de direitos, na medida em que se acolhe a idéia da expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos consagrados, todos essencialmente complementares e em constante dinâmica de interação.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos é uma construção histórica e social que afirma os valores fundamentais proclamados pela humanidade no século XX, diante da necessidade de reconstrução da ordem internacional pautada em referenciais éticos e na valorização dos direitos humanos. Ela não se apresenta como documento definitivo, pois, sendo históricos os direitos do homem, estes acompanham as transformações sociais implementadas pela sociedade no curso de seu desenvolvimento.

Os valores defendidos no texto de 1948 expressam o reconhecimento de um sistema universal, visto que aceito por quase toda a humanidade. Bobbio destaca a relevância deste documento porque

[...] pela primeira vez, um sistema de princípios fundamentais da conduta humana foi livre e expressamente aceito, através de seus respectivos governos, pela maioria dos homens que vive na Terra. Com essa declaração, um sistema de valores é – pela primeira vez na história – universal, não em princípio, mas de fato, na medida em que o consenso sobre sua validade e sua capacidade para reger os destinos da comunidade futura de todos os homens foi explicitamente declarado (BOBBIO, 1992, p. 28).

A Constituição brasileira de 1988, em consonância ao pensamento que sustenta as modernas democracias, traz em seu artigo primeiro os fundamentos do Estado Democrático de Direito, entre os quais a proteção aos direitos humanos. Esta nova ordem constitucional possui “[...] duplo valor simbólico: é ela o marco jurídico da transição democrática, bem como, da institucionalização dos direitos humanos no país” (PIOVESAN, 2003, p. 328).

Para além da Declaração Universal dos Direitos do Homem,

[...] os tratados internacionais e as Declarações de direitos da ONU representaram historicamente grande avanço para a efetiva proteção dos *direitos humanos*. Assim também o foi quanto aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes (MACHADO, 2003, p. 70, grifos do autor).

Por esta razão, torna-se indispensável o estudo dos instrumentos internacionais de direitos humanos, em especial dos que tratam dos direitos de crianças e adolescentes, para a compreensão da infância hoje positivada.

Os documentos internacionais de proteção dos direitos humanos podem atender a toda a universalidade dos homens e, nesse caso, incluem-se no chamado sistema homogêneo ou geral de proteção. Já, quando um documento é dirigido a um grupo específico (crianças, mulheres...) fala-se em um sistema heterogêneo ou especial de proteção, que traz a ideia do sujeito de direito concreto, aquele reconhecido por suas particularidades. Nesse sentido,

[...] os direitos fundamentais de crianças e adolescentes demandam uma conformação especial, uma estruturação distinta daquela conferida aos direitos fundamentais dos adultos, eis que, se assim não se concebesse faltaria o ‘*minimum* necessário e imprescindível’ que constitui o conteúdo da noção de *personalidade*, [...]; se assim não se concebesse as crianças e os adolescentes seriam apenas *objetos de direito* do mundo adulto (MACHADO, 2003, p. 115-116, grifos do autor).

Embora vise à proteção dos direitos da universalidade dos seres humanos, o direito a cuidados especiais foi reconhecido à infância nos artigos 25 e 26 da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948.

Carta da Liga sobre a criança de 1924 ou Declaração de Genebra

Após a Primeira Guerra Mundial houve a tentativa de se instituir uma organização internacional que atuasse no sentido de preservar a paz no mundo. O Tratado de Versalhes de 1919 cria a Liga das Nações para este fim, mas sua ação não alcança os objetivos e acaba por desaparecer ao não conseguir evitar a Segunda Guerra Mundial.

No plano internacional, a proteção da infância foi inaugurada com a assinatura da Carta da Liga, também conhecida como Declaração de Genebra, no ano de 1924. Este documento, resultado da luta travada pela união Internacional Salve as Crianças pelos direitos da infância, vislumbra que a proteção à infância deve abranger todos os aspectos da vida da criança.

Embora pioneira na proclamação da defesa da criança, a Declaração de Genebra apresenta uma infância vulnerável que deve ser protegida pelo mundo adulto, limitando a enumerar deveres para com esta infância. Outro ponto que merece atenção é o fato de esta declaração não possuir força coercitiva perante as nações, figurando como recomendação da Liga das Nações aos governos.

O próprio texto da Carta reforça a concepção de uma infância passiva, carecedora de cuidados na condição de objeto de proteção, visto que declara que a criança deve receber os meios necessários para seu desenvolvimento; deve ser alimentada; precisa ser ajudada; precisa ser recuperada; deve ser protegida; deverá ser

educada. Esta concepção de vulnerabilidade da infância que precisava ser protegida e socorrida era reflexo de uma época pós-guerra em que o grande número de crianças abandonadas constituía-se uma realidade.

Apesar da fragilidade desse documento quanto à sua efetivação e a um entendimento de infância que será modificado em 1959 pela Declaração dos Direitos da Criança, a Declaração de Genebra se apresenta como pioneira na busca internacional pela proteção e defesa da criança.

Declaração dos direitos da criança de 1959

Aprovada em 20 de novembro de 1959 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a Declaração dos Direitos da Criança (UNICEF, 1959) ampliou o elenco dos direitos assegurados à população infantil, de forma que se observa a mudança de um discurso fundado no cuidado à infância como o encontrado na Declaração de Genebra para um discurso de proteção ao direito da infância sob a autoridade da ONU.

O corpo da Declaração está estruturado sob os princípios da universalização dos direitos a todas as crianças; de que as leis devem promover o melhor interesse da criança; que toda criança tem direito a um nome e a uma nacionalidade; de que a criança deverá crescer sob o cuidado dos pais, em ambiente de afeto e segurança, sendo retirada da família apenas em situações excepcionais; tem direito à educação escolar; a criança estará entre os primeiros a receber proteção e socorro; deve ser protegida contra quaisquer formas de negligência, crueldade e exploração e o direito a crescer em um ambiente de compreensão, tolerância, amizade entre os povos, paz e fraternidade (UNICEF, 1959).

Este documento apresenta como pontos relevantes a mudança de paradigma, ao reconhecer a criança como sujeito de direitos, abandonando o entendimento de que esta seria objeto de proteção presente na Carta de 1924 e o estabelecimento do interesse superior da criança como princípio norteador para toda e qualquer ação voltada para a infância, o que demonstra o “[...] acentuado progresso que a Declaração de 1959 preconizou a favor da infância” (ROSSI, 2008, p. 55).

Reafirmando a crença nos direitos humanos e confirmando a condição especial da criança, a Declaração dos Direitos da Criança constitui “[...] o grande marco no reconhecimento de

crianças como sujeitos de direitos, carecedoras de proteção e cuidados especiais” (AMIN, 2011, p. 12).

Por tratar de forma específica um grupo determinado – a infância é identificada como “[...] sujeito de direito concreto, na peculiaridade e particularidade de suas relações sociais” (PIOVESAN, 2003, p. 195), este documento integra o sistema de proteção especial ou heterogêneo, embora não rompa com o sistema geral de proteção.

Mesmo com todos os avanços introduzidos pela Declaração dos Direitos da Criança ainda persistia o fato de que, como na Declaração de Genebra, “[...] carecia de coercibilidade, sendo considerada mera enunciação de direitos, sem que o seu cumprimento pudesse ser exigido dos Estados Partes” (ROSSATO, 2011, p. 62).

Embora se configure como uma carta de intenções, a Declaração dos Direitos da Criança possui relevância por representar um avanço no caminho percorrido na luta pela defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Convenção sobre os direitos da criança de 1989

Adotada em 20 de novembro de 1989 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificada no Brasil pelo Decreto nº 99.710 de 1990, é o tratado internacional de direitos humanos com maior número de adesão. Os Estados, ao validarem a Convenção, comprometeram-se a dispensar às suas crianças tratamento prioritário, com vistas à melhoria de sua qualidade de vida.

É a partir dessa Convenção que se adota a

[...] doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente e consagra uma lógica e uma principiologia próprias voltadas a assegurar a prevalência e a primazia do interesse superior da criança e do adolescente. Na qualidade de sujeitos de direito em condição peculiar de desenvolvimento, à criança e ao adolescente é garantia à proteção especial (PIOVESAN, 2003, p. 278).

A doutrina da proteção integral, que significou o grande avanço no sistema de proteção dos direitos humanos de crianças, está assentada sob três pilares:

1º) reconhecimento da peculiar condição da criança e jovem como pessoa em desenvolvimento, titular de proteção especial; 2º) crianças e jovens têm direitos à convivência familiar; 3º) as Nações subscritoras obrigam-se a assegurar os direitos insculpidos na Convenção com absoluta prioridade (AMIN, 2011, p. 13).

Vale reforçar que, ao acolher a “[...] concepção do desenvolvimento integral da criança, reconhecendo-a como verdadeiro sujeito de direito, a exigir proteção especial e absoluta prioridade” (PIOVESAN, 2003, p. 279), a Convenção reconhece que os direitos especiais da infância são devidos em razão da sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

O rol de direitos previstos pela Convenção é bastante amplo, alcançando a infância em todas as esferas. Enumeramos aqui alguns deles: o direito à vida; direito a ter um nome e uma nacionalidade; à liberdade de expressão, pensamento, consciência e crença; proteção contra exploração e abuso sexual; acesso a serviços de saúde e previdência social; direito à educação; direito ao descanso e ao lazer.

Por conta da sua extensão e em razão das inovações trazidas por esta Convenção, pode-se considerá-la

[...] um marco referencial de que a humanidade foi cúmplice, pelo simples fato do seu reconhecimento para com a infância ter-se transformado numa consciência social, cujos propósitos se aliam à promoção do bem-estar da criança, à valorização da sua individualidade como pessoa e como cidadão (ROSSI, 2008, p. 59).

Diferentemente do que até então acontecia com as anteriores declarações, o texto convencional prevê que os Estados Membros apresentem a cada cinco anos um relatório ao Comitê para os Direitos da Criança, discriminando as ações desenvolvidas em seu território para a implementação dos direitos previstos na Convenção. Nesse sentido, Veronese, *apud* Rossi (2008, p. 56), afirma:

[...] a Convenção tem natureza coercitiva e exige de cada Estado Parte que a subscreve e ratifica um determinado posicionamento. Como um conjunto de deveres e obrigações aos que a ela

formalmente aderiram, a Convenção tem força de lei internacional e assim, cada Estado não poderá violar seus preceitos, como também deverá tomar as medidas positivas para promovê-los. Há que se colocar, ainda, que tal compromisso possui mecanismos de controle que possibilitam a verificação no que tange ao cumprimento de suas disposições e obrigações.

A previsão de medidas de controle visa a que os Estados efetivamente atuem no sentido de garantir os direitos da infância reconhecendo-a como sujeito de direitos, na condição de pessoa em desenvolvimento, com absoluta prioridade e na defesa do melhor interesse da criança, de forma a tornar eficaz a doutrina da proteção integral.

Legislação menorista no Brasil: os Códigos de Menores de 1927 e 1979

A conquista de direitos é um processo social, historicamente construído. A atualização legislativa é fruto das mudanças implementadas na e pela sociedade, que passa a exigir que a garantia de novos direitos estejam expressos no corpo legal do país.

A definição das políticas públicas é motivada pelo entendimento que se tem sobre o que é o Estado e quais seriam seus fins, aqui consideradas conforme enuncia Bucci (2006, p. 14).

[...] a política pública é definida como um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito.

No tocante à questão da infância, o tratamento a ela dispensado pelo estado brasileiro pode ser percebido em momentos distintos.

A preocupação com os infratores, independentemente de sua idade, inicia-se no Império. O Estado agia por meio de uma política repressiva “[...] fundada no temor ante a crueldade das penas” (AMIN, 2011, p. 03). No que diz respeito à infância infratora, sob a vigência das “[...] Ordenações Filipinas, a

imputabilidade penal era alcançada aos sete anos de idade” (AMIN, 2011, p. 03).

Ainda nesse período, a ação do poder público, no tocante à população infanto-juvenil, se fez

[...] por meio da criação das denominadas Casas de Correção, destinadas a crianças ou a adolescentes envolvidos em atos ilícitos, assim como de outros internatos, valendo destaque para o Asilo dos Meninos Desvalidos, criado no ano de 1875, com o objetivo de internar meninos encontrados nas ruas em razão da miséria, do abandono ou da ausência da família (TAVARES, 2011, p. 390).

A assistência aos carentes ficava a cargo da Igreja e, em “1551 foi fundada a primeira casa de recolhimento de crianças no Brasil, gerida pelos jesuítas” (AMIN, 2011, p. 04).

Durante a Primeira República, o poder político esteve sob o controle da aristocracia rural, mas com um quadro econômico e social fruto da urbanização e do desenvolvimento industrial. Em meio a essa conjuntura de crescimento, diversos problemas sociais, como doenças, miséria e criminalidade, passaram a exigir do Estado ações no sentido de alterar esse cenário. Nesse sentido, “foram fundadas entidades assistenciais que passaram a adotar práticas de caridade ou medidas higienistas” (AMIN, 2011, p. 04).

No início do século XX, o Estado brasileiro promulga a primeira legislação específica para a infância. O Código Mello Mattos, instituído pelo Decreto 17.943-A/1927, “[...] foi uma lei que uniu Justiça e Assistência, união necessária para que o Juiz de Menores exercesse toda sua autoridade centralizadora, controladora e protecionista sobre a infância pobre, potencialmente perigosa” (AMIN, 2011, p. 05). O fundamento desse código estava sustentado

[...] na categorização dos ‘menores’ entre ‘abandonados’ e ‘delinquentes’, sendo estes tratados, ora como vítimas, ora como um perigo a sociedade, conforme estivessem em situação de desamparo ou se envolvessem em delitos (TAVARES, 2011, p. 392).

Sob o Estado Novo, em 1941, foi criado o Serviço de Atendimento ao Menor – SAM,

[...] com o objetivo de buscar soluções aos problemas que vinham sendo identificados na rede de atendimento [...] Ao referido órgão foram transferidas as funções concernentes à organização da assistência, na tentativa de integrar as instituições públicas e privadas encarregadas de receber a aludida clientela (TAVARES, 2011, p. 393).

No entanto, devido à ineficiência e denúncias de irregularidades, o SAM foi substituído na década de 1960 pela Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM). Coube à Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) elaborar e implantar a PNBEM “[...] mediante a avaliação dos problemas existentes, planejamento das soluções, bem como, a orientação, a coordenação e a fiscalização das entidades executoras dessa política” (TAVARES, 2011, p. 394). Alinhada à postura autoritária do regime militar, a “[...] proposta pedagógica-assistencial progressista” (AMIN, 2011, p. 06) da PNBEM foi inexistente na prática, uma vez que “[...] o Estado continuou a atuar de forma centralizadora e repressiva” (TAVARES, 2011, p. 394).

Ainda durante o Regime Militar é aprovado o novo Código de Menores – Lei n. 6.697/1979 que

[...] referendando o sistema vigente, objetivou reger a vida das crianças e adolescentes vitimizados pela pobreza, pela violência, pela ausência de representação legal, bem assim os autores de infrações penais, todos, indistintamente, marcados com a picha da ‘situação irregular’ e, por conta disto, alvos de medidas aplicáveis pela autoridade judiciária (TAVARES, 2011, p. 395).

Importante destacar o significado da expressão “menor” no contexto das legislações datadas de 1927 e 1979. O “menor” constituía uma categoria própria da qual faziam parte as crianças e os adolescentes pobres, de famílias sem ascendência e que estavam fora da escola.

O alcance destes instrumentos jurídicos era limitado pela própria concepção de menor, atuando desta forma, de maneira segregacionista. Isto porque, a infância atendida pela família no espaço privado, estava fora da esfera de atuação do Estado e, portanto, não era alcançada pelo texto legal por não pertencer a esta categoria.

Ainda nesse sentido esclarece Morelli (2010, p. 55) que existe

[...] diferenciação entre criança e menor – criança para filhos de família abastada e menor para crianças de famílias possuidoras de pouco poder aquisitivo e moradores de zonas periféricas, além de possuir forte carga de relação com a delinquência. É importante salientar que o termo ‘menor’ deixou de figurar na legislação, com o Estatuto da Criança e do Adolescente, tendo como desdobramento a desaprovação de sua utilização pela carga de preconceito que possui.

A partir da década de 1980, o Brasil lentamente retorna ao regime democrático tendo como ápice a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã por priorizar, de modo extensivo em seu texto, a garantia dos direitos fundamentais. Com relação à criança e ao adolescente, merece destaque o artigo 227, resultado das propostas de emendas constitucionais apresentadas pela sociedade civil em prol da proteção da infância.

Durante as vigências dos Códigos de Menores de 1927 e 1979, o tratamento disponibilizado pelo mundo jurídico à criança e ao adolescente foi o sistema tutelar, baseado na Doutrina da Situação Irregular, implícita no texto de 1927 e oficializada no artigo 2º do código de 1979.

Consideravam-se os menores em situação irregular como uma patologia social, ou seja, aqueles que além de praticarem infrações penais eram vítimas de maus-tratos, abandonados, abusados, negligenciados. Com este entendimento, a ação do Juiz de Menores, marcada pela ausência de rigor procedimental, que permitia um julgamento autoritário, disfarçado de discricionariedade, uma vez que cabia ao juiz as funções tanto jurisdicionais como administrativas. Sua ação era, portanto, restrita às situações que envolviam uma infância em condição de abandono ou em vias de tornar-se delinquente.

Importante se faz, neste momento, discutir sobre o ECA, objeto deste estudo.

Estatuto da Criança e do Adolescente

Reconhecido internacionalmente como um dos instrumentos legais mais avançados na

defesa dos direitos da infância, o ECA, instituído pela Lei nº 8069/1990, é expressão da nova ordem constitucional inaugurada em 1988 e em sintonia com os diplomas internacionais na luta pela proteção especial de crianças e adolescentes. A referida lei regulamenta o artigo 227 do texto constitucional que apresenta a doutrina da proteção integral e o princípio da prioridade absoluta na qualidade de política pública.

O critério biológico é o adotado pelo ECA para definir a sua competência e está expresso no artigo 2º que considera “[...] criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade” (BRASIL, 1990).

O ECA revolucionou o sistema jurídico brasileiro, ao introduzir novos paradigmas na defesa dos direitos da população infanto-juvenil. Nesse sentido, a adoção da doutrina da proteção integral como princípio norteador do documento conduz a observância de crianças e adolescentes na condição de sujeitos de direitos que merecem tratamento adequado e com absoluta prioridade à sua condição de pessoas em desenvolvimento. Destaca Piovesan (2003, p. 284) que “[...] uma das principais inovações do ECA é aplicar-se a todos os indivíduos cuja idade seja inferior a dezoito anos, ao contrário do antigo Código de Menores, que se aplicava somente aos menores em situação irregular”.

A mudança introduzida pelo ECA, que rompe com o modelo anterior, já é percebida na opção da nomenclatura estatuto e não mais código. Isto porque os códigos têm como fim a regulamentação das relações sociais, neste caso do estigmatizado menor. Ao referir-se à criança e ao adolescente, o texto legal deixa claro que não existe nenhuma distinção, ou seja, a lei aplica-se a toda e a qualquer pessoa com menos de dezoito anos. Mais, não se limita a definição de regras aplicáveis a infância, pois como estatuto

[...] traduz o conjunto de direitos fundamentais indispensáveis à formação integral de crianças e adolescentes, mas longe está de ser apenas uma lei que se limita a enunciar regras de direito material. Trata-se de um verdadeiro microsistema que cuida de todo o arcabouço necessário para se efetivar o ditame constitucional de ampla tutela do público infanto-juvenil. É norma especial com extenso campo de abrangência, enumerando regras processuais, instituindo tipos penais,

estabelecendo normas de administrativo, princípios de interpretação, política legislativa, em suma, todo o instrumental necessário e indispensável para efetivar a norma constitucional (AMIN, 2011, p. 09).

O Estado brasileiro com a realidade constitucional instituída a partir de 1988 proclamou a doutrina da proteção integral que “[...] retirou crianças e adolescentes da condição de mero objeto de medidas policiais e judiciais, conferindo-lhes a posição de sujeitos de direitos fundamentais” (CARNEIRO, 2011, p. xxv).

O reconhecimento da criança na condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, titular de proteção especial, a convivência familiar e o princípio da prioridade absoluta constituem os pilares que sustentam a doutrina da proteção integral.

Isso significa que a doutrina da proteção integral

[...] encontra-se impregnada aos dispositivos da Constituição Federal, compondo um sistema constitucional de proteção à infância e juventude que encontra a sua realização completa e objetiva nas normas do Estatuto, formando, ao lado das normas internacionais de proteção aos direitos humanos e também das inúmeras prescrições administrativas (tais como as resoluções do Conanda), um verdadeiro sistema de proteção aos direitos da criança e do adolescente (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2011, p. 78).

Brancher (2000, p. 126) apresenta de forma esquematizada a estrutura de ação proposta pela doutrina da proteção integral em face do previsto pela superada situação irregular.

Quadro 1: Comparativo entre Proteção Integral e Situação Irregular

Doutrina	Proteção integral	Situação irregular
Caráter	Política Pública	Filantrópico
Fundamento	Direito Subjetivo	Assistencialista
Centralidade local	Município	Judiciário
Competência Executória	Município	União/Estados
Decisório	Participativo	Centralizador
Institucional	Co-gestão	Estatual
Organização	Sociedade	Piramidal

Gestão	Democrática	Monocrática
--------	-------------	-------------

Fonte: Adaptado de Brancher (2000, p. 126).

O texto constitucional eleva a questão da infância à condição de prioridade absoluta nas diversas esferas de interesse, ou seja, deve ser assegurada pela família, comunidade, sociedade e Estado.

O tratamento prioritário é reforçado ainda no artigo 4º do ECA que dispõe:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, 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.

Parágrafo único: A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (BRASIL, 1990).

A opção do legislador em determinar a prioridade absoluta no atendimento de crianças e adolescentes visa à efetividade da proteção integral diante da peculiar fragilidade que apresentam por estar em processo de formação, o que exige atendimento marcado “pela celeridade e pela especialização” (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p. 15). Os autores chamam a atenção para a clareza do dispositivo, uma vez que

[...] os problemas enfrentados por crianças e adolescentes não podem esperar, devendo ser enfrentados e solucionados com o máximo de urgência possível, evitando assim o agravamento da situação e dos prejuízos por aqueles suportados, sendo certo que a omissão do Poder Público os coloca em grave situação de risco (cf. art. 98, inciso I, do ECA) (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p. 15).

O artigo 4º acima citado apresenta também o formato da gestão para a proteção e efetivação dos direitos garantidos com o princípio da cooperação, sendo a responsabilidade compartilhada entre família, comunidade, sociedade e o Poder Público. Nas palavras de Amin (2011, p. 9-10)

[...] trata-se de um novo modelo, democrático e participativo, no qual família, sociedade e estado são co-gestores do sistema de garantias que não se restringe à infância e juventude pobres, protagonistas da doutrina da situação irregular, mas sim a todas as crianças e adolescentes, pobres ou ricos, lesados em seus direitos fundamentais de pessoas em desenvolvimento.

Rossato, Lépure e Cunha (2011, p. 74) esclarecem a co-gestão na forma de responsabilidade solidária entre os entes, definindo o alcance de cada um de forma “[...] que a família se responsabilize pela manutenção da integridade física e psíquica, a sociedade pela convivência coletiva harmônica, e o Estado pelo constante incentivo à criação de políticas públicas”.

Adotado pela Convenção sobre os direitos da criança de 1989 em seu artigo 3º, o princípio do melhor interesse da criança aparece como garantia expressa internamente no inciso IV do parágrafo único do artigo 100 do ECA, constituindo norma de cumprimento obrigatória para toda intervenção, bem como, servindo de diretriz na aplicação de princípios e de regras aplicáveis à criança e ao adolescente. De acordo com esta orientação, “[...] nenhuma disposição estatutária pode ser interpretada e muito menos aplicada em prejuízo de crianças e adolescentes” (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p. 11).

O respeito ao melhor interesse (ou superior interesse) assume papel garantidor dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Para Melo (2010, p. 426),

[...] o princípio assume caráter de garantia, isto é, vínculo normativo idôneo para assegurar a efetividade dos direitos subjetivos. Como princípio garantista, o interesse superior significa fundamentalmente a satisfação dos direitos de crianças e adolescentes.

Este princípio orientador deve conduzir as ações, tanto dos aplicadores da lei integrantes do sistema de garantias, bem como, dos legisladores no caso da elaboração de novas leis.

Diante do caso concreto, para além dos fatos e do direito posto, o caminho a ser percorrido deve tomar como base o

[...] princípio do melhor interesse, como garantidor do respeito aos direitos fundamentais titularizados por crianças e jovens. Ou seja, atenderá o princípio do melhor interesse toda e qualquer decisão que primar pelo resguardo amplo dos direitos fundamentais, sem subjetivismos do intérprete. Melhor interesse não é o que o Julgador entende que é melhor para a criança, mas sim, o que objetivamente atende à sua dignidade como criança, aos seus direitos fundamentais em maior grau possível (AMIN, 2011, p. 34).

Os critérios a serem considerados na interpretação do ECA estão elencados no artigo 6º:

Na interpretação desta Lei levar-se-ão 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 pessoas em desenvolvimento (BRASIL, 1990).

Em relação ao que se considera como fim social no estatuto, Ishida (2011, p. 13) esclarece que este

[...] é o de proteção integral da criança e do adolescente e o bem comum é o que atende aos interesses de toda a sociedade. Os direitos e deveres individuais e coletivos são os elencados no ECA, relativos à criança e ao adolescente.

O reconhecimento da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, somada à condição jurídica de sujeito de direitos e a condição política de prioridade absoluta encerra o tripé da concepção de infância vigente no país. Sobre o assunto Costa (2010, p. 59) analisa que

A condição peculiar de pessoa em desenvolvimento implica [...] o

reconhecimento de que a criança e o adolescente não conhecem inteiramente os seus direitos, não têm condições de defendê-los e fazê-los valer de modo pleno, não sendo ainda capazes, principalmente as crianças, de suprir, por si mesmas, as suas necessidades básicas.

No entanto, esse entendimento não compreende a criança e o adolescente pelo que não sabem e não conhecem. Está reconhecida aqui a singularidade de cada fase do desenvolvimento humano, cada qual, plena em seu momento.

Outro ponto fundamental do ECA está na declaração de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, abandonando-se o entendimento anterior de que estes eram meros objetos de intervenção do mundo adulto, seja da família ou do Estado.

A titularidade de direitos da criança e do adolescente é inseparável do postulado implementado com a doutrina da proteção integral como depreende-se da leitura do artigo 3º do ECA:

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 (BRASIL, 1990).

Nesse sentido, crianças e adolescentes são titulares dos direitos fundamentais positivados na Constituição, além dos direitos especiais expressos no ECA, em razão de serem pessoas em desenvolvimento.

Da interpretação deste artigo, Vercelone (2010, p. 36) entende

[...] a plena compatibilidade entre a titularidade dos direitos fundamentais e a proteção integral. Deve-se entender a proteção integral como o conjunto de direitos que são próprios apenas dos cidadãos imaturos; estes direitos, diferentemente daqueles fundamentais reconhecidos a todos os cidadãos, concretizam-se em pretensões nem tanto em relação a um comportamento negativo (abster-se da violação daqueles direitos) quanto a um comportamento positivo por

parte da autoridade pública e dos outros cidadãos, de regra dos adultos encarregados de assegurar esta proteção especial. Em força da proteção integral, crianças e adolescentes têm o direito de que os adultos *façam coisas em favor deles* (grifos do autor).

O ECA, com relação aos direitos fundamentais, está estruturado em cinco grandes eixos: I – vida e saúde; II – liberdade, respeito e dignidade; III – convivência familiar e comunitária; IV – educação, cultura, esporte e lazer; V – profissionalização e proteção no trabalho.

Entendem-se os direitos fundamentais como os direitos humanos que foram positivados na ordem jurídica interna e que são caracterizados por serem imprescritíveis (não se perdem pelo decurso do tempo); inalienáveis; irrenunciáveis; invioláveis; universais e efetivos no sentido de que devem ser garantidos pelo Poder Público.

Com relação aos direitos humanos, Comparato (2008, p. 26) afirma que “[...] foram identificados com os valores mais importantes da convivência humana, aqueles sem os quais as sociedades acabam perecendo, fatalmente, por um processo irreversível de desagregação”.

A proteção aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes contra toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão descrita no artigo 5º do ECA constitui uma das prescrições básicas da lei. Isto porque

A conscientização de que a criança e o adolescente possuem *de fato* os direitos previstos no artigo e de que todos os recursos, humanos e materiais, que forem alocados em seu benefício devem ser contabilizados como *investimento* significará que eles, na realidade, passaram a ser prioridade nacional (CASTRO, 2010, p. 50) (grifos do autor).

Reflexão que não pode deixar de acontecer diz respeito à efetividade do Estatuto da Criança e do Adolescente. Embora seu texto represente a vanguarda no que diz respeito à proteção dos direitos de crianças e de adolescentes, a lei apenas não é suficiente para que a realidade seja modificada. Para tanto, faz-se necessário que os agentes das redes de proteção e de atendimento e o Poder Público realizem as ações que são de

sua competência, tanto quanto a promoção como de defesa, para a efetivação dos dispositivos normatizados.

Por ser responsável pelo controle social, a sociedade civil tem importante papel como agente de fiscalização para que as determinações não acabem por permanecer no papel, tornando-se letra morta.

O reconhecimento da infância na qualidade de sujeito de direitos, estabelecida em lei, marca a ruptura na noção de crianças e adolescentes enquanto objeto de tutela da família ou do Estado. No entanto, com mais de vinte anos de vigência do ECA ainda percebe-se frágil a sua aceitação perante a sociedade o que torna urgente a sua efetivação para que o respeito e a proteção dos mais jovens seja de fato uma realidade.

Considerações finais

O reconhecimento da infância como categoria própria é um fenômeno recente, visto que apenas no “[...] fim do século XVI [...] é [...] que realmente podemos datar o respeito pela infância” (ARIES, 1981, p. 83). A partir daí, se firma no contexto internacional um novo conceito relativo à infância, em que “[...] uma noção essencial se impôs: a da inocência infantil” (ARIES, 1981, p. 84).

O percurso traçado a partir desse período possibilita a criação de instrumentos de defesa e garantia de proteção aos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Na análise do contexto atual da situação da criança e do adolescente no Brasil a adoção da doutrina da Proteção Integral pelo ECA supera o paradigma da Situação Irregular vigente nos Códigos de Menores de 1927 e 1979. Seu texto representa um dos mais avançados mecanismos de proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes na ordem mundial, de forma a normatizar no âmbito interno os tratados internacionais em que o país é signatário.

Nesse sentido, a aprovação do ECA na década de 1990 corresponde à concretização dos compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro frente à comunidade internacional na defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Importa destacar que a discussão necessária hoje é que o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, respeitada a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e merecedores de proteção

integral ultrapasse o texto legal e que o ECA não se torne apenas mais uma carta de intenções. Crianças e adolescentes violados nos seus direitos reclamam a vivência dos princípios ali instituídos para que não tenham sua infância subtraída.

Referências

AMIN, A. R. Doutrina da proteção integral. In: MACIEL, K. (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

BOBBIO, N. **A Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRANCHER, L. N. Organização e gestão do Sistema de garantias de direitos da infância e da juventude. In: KONZEN, A. A.; et al. (Coord.) **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC: FUNDESCOLA, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso: 14 mar. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 17943-A de 12 de outubro de 1927**. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm>. Acesso: 18 mai. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 99710 de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm>. Acesso: 18 mai. 2012.

BRASIL. **Lei nº 6697 de 10 de outubro de 1979**. Institui o Código de Menores. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm>. Acesso: 18 mai. 2012.

BRASIL. **Lei nº 8069 de 13 de julho de 1990.**

Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>. Acesso: 08 mar. 2011.

BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. In: _____. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

CARNEIRO, R. M. X. G. Apresentação. In: MACIEL, K. (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos.** 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CASTRO, M. M. P. de. Comentário ao artigo 5º do ECA. In: CURY, M. (Coord.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais.** 10. ed., atualizada de acordo com a Lei 12.010, de 3.8.2009. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 6 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

COSTA, A. C. G. Comentário ao artigo 6º do ECA. In: CURY, M. (Coord.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais.** 10. ed., atualizada de acordo com a Lei 12.010, de 3.8.2009. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

DEL PRIORE, M. O cotidiano da criança livre no Brasil entre a Colônia e o Império. In: _____. (Org.). **História das crianças no Brasil.** 6. ed., 1. reimp. São Paulo: Contexto, 2008.

DIGIÁCOMO, M.; DIGIÁCOMO, I. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado.** Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2010.

ISHIDA, V. K. **Estatuto da criança e do adolescente: doutrina e jurisprudência.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MACHADO, M. de T. **A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos.** Barueri, SP: Manole, 2003.

MELO, E. R. de. Comentário ao artigo 100 do ECA. In: CURY, M. (Coord.). **Estatuto da criança e do adolescente Comentado: comentários jurídicos e sociais.** 10. ed., atualizada de acordo com a Lei 12.010, de 3.8.2009. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MORELLI, A. J. **Memórias de infância em Maringá: transformações urbanas e permanências rurais (1970/1990).** 2010. 243f. Tese (Doutorado em História Econômica)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137//tde-25082010-222316/pt-br.php>>. Acesso: 20 jul. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos.** 1959. Disponível em: <www.unicef.org.br>. Acesso: 19 abr. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os direitos da criança.** 1989. Disponível em: <www.unicef.org.br>. Acesso: 19 abr. 2012.

PIOVESAN, F. **Temas de direitos humanos.** São Paulo: Max Limonad, 2003.

ROSSATO, L.; LÉPORE, P.; CUNHA, R. **Estatuto da criança e do adolescente comentado.** 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ROSSI, R. de. **Direitos da criança e educação: construindo e ressignificando a cidadania na infância.** 2008. 214f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2008. Disponível em: www.bibliotecadigital.uel.br. Acesso: 23 mar. 2012.

TAVARES, P. S. A política de atendimento. In: MACIEL, Kátia R. F. L. A. (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos.** 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

UNICEF. **Declaração universal dos direitos das crianças**. 1959. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br>>. Acesso: 20 abr. 2012.

VERCELONE, P. Comentário ao artigo 3º do ECA. In: CURY, Munir (Coord.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. 10. ed., atualizada de acordo com a Lei 12.010, de 3. 8. 2009. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

Recebido em: 17/03/2013

Aceito em: 17/04/2013