

## "ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE"

### - Tentativa de análise introdutória crítica -

PEDRO DEMO

IPEA, Brasília, jul. 90.

#### I. INTRODUÇÃO

Para iniciar, convém deixar sumamente claro que o Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado e sancionado pelo Presidente da República (Diário Oficial da União de 16.07.90), significa avanço extraordinário sobre o antigo Código do Menor, em muitos sentidos:

- a) supera-se a visão penal em favor da visão social;
- b) criança e adolescente são portadores inalienáveis e incondicionais de direitos;
- c) o estatuto deve ser instrumento específico de prevenção e re-socialização, não de punição e cerceamento;
- d) marca o compromisso de todos (sociedade, família, órgãos públicos etc) em prevenir e obviar a questão social da criança e do adolescente, definidos estes como "pessoas em desenvolvimento", dotados dos respectivos direitos de se desenvolverem plenamente;
- e) funda uma justiça da infância e da juventude, voltada para a questão social desta população, mais do que para a postura penal;

f) propõe a participação da comunidade, apelando para figuras de Conselhos e para a necessidade de mobilização social.

Tais características, entre outras delineáveis, seriam mais que suficientes para demarcar o novo momento, cercado de muitos méritos concretos por parte de entidades civis organizadas (UNICEF, OMEP, CONSPIRAÇÃO DA ABSOLUTA PRIORIDADE etc), por parte de autoridades e técnicos públicos e por parte de gente especialmente dedicada à causa, como advogados institucionais que souberam fazer frente à reação de muitos Juizes de Menores, contrários à idéia do Estatuto.

A substituição do termo Código por Estatuto conota desde logo o desejo de mudança, porquanto este contém a preocupação em torno de uma proposta dinâmica e social, que parte dos direitos da criança e do adolescente na condição de pessoas em desenvolvimento e não mais da imagem penal do "menor infrator ou agressor". Ao contrário da visão de uma sociedade que se "defende" diante do "menor", aparece a proposta de uma sociedade que se engaja no desenvolvimento pleno da criança e do adolescente, apresentando estratégias de conteúdo sócio-educativo, e apelando para a coerção apenas quando inevitável.

Talvez se pudesse resumir a novidade na formidável concepção do Estatuto como motivador de uma proposta de política social da infância e da adolescência, na qual também cabe a questão penal, mas antes de tudo a questão social, reconhecidamente grave no país (IPEA/UNICEF, 1990. UNICEF/IBGE, 1987).

Isto posto, voltamo-nos a uma tentativa de análise introdutória crítica, não para "colocar gosto ruim", mas para colaborar nos avanços históricos que é mister fundar e cristalizar. De um lado, toda proposta jurídico-social sobre criança e adolescente há de conter inúmeras indicações questionáveis, não como defeito, mas como consequência natural de posturas, ideologias e utopias. Ao levantarmos algumas dessas indicações questionáveis, é justo lembrar que nossa análise também o é, naturalmente.

De outro lado, pretendemos argumentar em favor de certas perspectivas de política social, em parte embutidas no Estatuto, em parte arranhadas por visão que consideramos desfocada e mesmo ultrapassada. Até certo ponto, tais "falhas" advêm do simples fato de que "especialistas sociais" estiveram menos presentes do que "juristas", ou não secundaram os juristas de modo mais adequado. Ademais, colocam-se expectativas acenadas na Constituição, como a questão dos Conselhos e da participação comunitária, mas formuladas de modo inexecutable e mesmo equivocado, sem falar na lacuna mais ou menos clara em termos de base orçamentária (Demo, 1989).

Assim sendo, entendemos este trabalho como colaboração, não como traição à causa. Está voltado ao conteúdo social, não à forma jurídica.

## II. REFERÊNCIAS FUNDAMENTAIS

Tomando em conta as marcas inovadoras acima apontadas, parece claro que emerge do texto estatutário um horizonte de diretrizes e expectativas sociais que seriam mais adequadas para dar conta da questão social da criança e do adolescente. No mínimo, toma-se como referência a Constituição que, pelo menos verbalmente, orienta-se pelo Estado de Direito, pela noção de direitos sociais e de equalização de oportunidades (Marques, 1984; 1986), a par do toque maior ou menor oriundo de idéias do "Estado de Bem-estar Social" protetor ("welfare state") (Aureliano & Draibe, 1989).

Para tornar nossa análise crítica transparente, faz-se necessário revelar seus pontos de partida e suas expectativas sociais. Acreditamos que política social, para poder tocar de fato a estrutura das desigualdades sociais, precisa conter diretrizes tais como:

- a) ser redistributiva de renda e poder, não apenas distributiva; não basta ser distributiva, como se fosse possível reduzir as discriminações sociais sem retirar de quem tem em excesso pela via da usurpação;
- b) ser emancipatória, no sentido de que, para reduzir as desigualdades sociais, a figura mais estratégica é o desigual, consciente, organizado e produtivo; emancipação significa poder conceber e executar projeto próprio de desenvolvimento, na condição de sujeito social competente;
- c) ser equalizadora de oportunidades, no sentido de instrumentar os desiguais de tal modo que estes consigam encurtar as distâncias sociais;
- d) ser preventiva, no sentido de ir às causas e de se antecipar a posterior injunção de ações apenas curativas (Demo, 1988).

Um dos conceitos mais básicos é o de emancipação, compreendido como ancorado em dois horizontes mutuamente necessários, além de perfazer o cerne de toda proposta genuinamente educativa: de um lado, a necessidade de trabalhar/produzir, com vistas a enfrentar a pobreza material; de outro, a necessidade de organizar-se politicamente, para confrontar-se com a pobreza política (Demo, 1990). Não se desenvolve emancipação adequada com um lado apenas, embora haja políticas sociais que se voltam mais para um ou outro lado, dependendo dos objetivos e clientela. Educação emancipatória e aquela comprometida com a formação do sujeito social, capaz de formular e conduzir seu projeto próprio de desenvolvimento, e isto não se reduz ao político, mas inclui sempre o lado econômico também. Embora na escola não se resolva a questão econômica e seria erro esperar isto dela, é o mesmo erro imaginar que só com escola se faça a emancipação popular (Schaefer & Schaller, 1982).

Esta consideração parece capital para a questão social da criança e do adolescente, porque capta com adequação suficiente a complexa tarefa de instrumentar esta população na rota de sua própria emancipação. Em particular nos casos de grande carência e sobretudo de abandono, dificilmente se poderia conceber alguma "saída" que não passasse pela perspectiva emancipatória, em seus dois horizontes. Concretamente falando, a mera "proteção" pública não vai além de um "quebra-galho", ainda que seja direito claro. Voltada para si mesma, este tipo de proteção não funda qualquer chance de dispensar proteção, ferindo um dos sentidos mais genuínos da emancipação. Mais facilmente, se permanecer apenas proteção, acabará cultivando a miséria política e material desta população. Quando chegar a idade ou a hora de deixar as instituições protetoras, se o adolescente não tiver condições próprias suficientes de cidadania organizada e produtiva, terá como tendência primeira parasitar (mendicância) ou agredir (infração).

É mister levar-se em conta que o Estatuto volta-se de modo particular para a questão social da criança e da adolescência, ou seja, para a brutal discriminação que sofre esta população. Nisto difere, por exemplo, da Lei de Diretrizes e Bases da educação (ainda tramitando no Congresso), que diz respeito em grande parte à mesma população, mas sob o ângulo sócio-educativo. Sua preocupação mais fundamental é "educação", ainda que também não deva ser vista de modo isolado. Por isso, dedica-se a uma das faces da emancipação, a saber, à face política, muitas vezes erradamente identificada com o conceito de cidadania. Ora, cidadania contém necessariamente o horizonte da construção política do sujeito social, mas, na mesma proporção, o horizonte do trabalho produtivo. Cidadania apenas política é vício "pedagogista", como seria vício "economicista" cidadania apenas econômica. Em particular nos níveis do pré-escolar e do 1º grau, a atenção volta-se naturalmente sobre a cidadania política, mas é mister sempre ter-se em mente que é uma das partes (Buffa et alii, 1987).

O Estatuto, por tratar-se de população infantil e adolescente, precisa dirigir-se decididamente para a cidadania política, e aí marcar com clareza o mundo dos direitos sociais incondicionais, mas tornar-se-ia piegas se nisto se bastasse. Simplesmente deixaria de lado uma das faces mais concretas e duras da questão social, ou seja: a luta pela sobrevivência material. Assim, não se pode nunca fugir do confronto com esta problemática, resumida na pressão social injusta sobre crianças e adolescentes que prematuramente são obrigados a prover sua subsistência. Nestes casos - e são os que mais preocupam - é comum que os reclamos da cidadania política decaiam para segunda preocupação, não porque menores ou decorrentes, mas porque, em termos imediatos, a sobrevivência material fala mais alto. Assim, se houver compromisso com emancipação, a política social terá de encarar isso de frente, sem esconder-se por trás de penumbras "pedagógicas".

O Estatuto toma muito a sério o problema da infração e de seu tratamento social, assumindo a internação somente em último caso, porquanto o adolescente infrator, mais que ser "punido e reprimido", carece ser educativamente recuperado. Sem

pretender estringência teórica, mas apenas para circunstanciar a questão, podemos simplificar as "causas" da criminalização social em 3 casos mais explícitos:

- a) criminalização por socialização adversa ou degradação de padrões sociais de comportamento;
- b) criminalização motivada pela pobreza material;
- c) criminalização motivada por movimentos em torno de acesso facilitado a vantagens sociais, sobretudo lucro rápido e significativo.

Em qualquer um dos casos, o Estatuto tem razão em assumir a criança e o adolescente como vítima, o que funda, em termos sociais, a inimputabilidade legal. Tratando-se de crianças e adolescentes, parece claro que, em qualquer dos casos a tendência predominante será a origem social pobre, sobretudo nos itens a) e b). No item c), encontramos o aliciamento de adolescentes que se entregam à contravenção organizada como forma de aceder ao consumo e de controlar fatias de poder, mas certamente predomina a presença daqueles que participam de quadrilhas em situação de subserviência, "usados" para tanto.

Não é fácil explicar a criminalização crescente da sociedade, mesmo porque aumenta também em países avançados, onde pobreza material não é motivação decisiva. Assim, é mister também levar-se em conta a socialização adversa (convivência educativa) e a degradação de padrões sociais de comportamento (queda crescente de normas socializadoras), a par da pobreza material. Ainda assim, tratando-se da questão social da criança e do adolescente, a "causa" mais relevante acaba pelo menos em algum momento tocando o problema da pobreza, mais visível em sua face material, mas não menos importante na face política.

Esta colocação é relevante, para não resvalarmos em postura unilateral, facilmente "pedagoga" e "assistencialista", que tende a tratar problemas desta profundidade estrutural com paliativos clássicos, no máximo compensatórios. Esta visão unilateral aparece em tópicos tais como:

- a) contentar-se com "atividades pedagógicas" para internados;
- b) suspeitar que "trabalho produtivo" é alguma coisa contraditória com "educação";
- c) bastar-se com "assistência", envolvida em "proteção";
- d) unilateralizar direitos, às expensas de deveres, promovendo a revelia a infração repetida, ou mesmo descrevendo-a como "direito";
- e) despreocupar-se com a "reparação social", mesmo que o adolescente deva ser definido como típica "vítima social";
- f) formalizar prazos para desinternação ou liberação, sem levar em conta a necessidade imediata de sobrevivência material, que não pode ser obviada pela "educação", nem pela "assistência".

Há alguma verdade - ao lado de muita injustiça por vezes na acusação de que as FEBEM's são escolas do crime, porque a criminalização que tem origem na pobreza somente encontra alguma forma de "superação" na superação da pobreza, se

isto for possível. Pode-se, assim, dizer, com as devidas cautelas, que "assistência prolongada ou compensações assistencialistas", e "pedagogias aéreas" cultivam a criminalização, porque despreparam para a vida. Entravam a emancipação, na sua face econômica, desmobilizar politicamente.

Assim colocadas as coisas, aparece a veemência brutal desta condição histórica da criança e do adolescente: uma vez na rua, abandonados à sua própria sorte, dificilmente teremos solução adequada, diante da miséria social reinante. As instituições, além de "assistirem" parece muito pequena da população demandante (dificilmente mais de 10%), instrumentam a emancipação de ínfima minoria, nos casos em que é possível trabalhar as duas faces emancipatórias. Destarte, é simplesmente fundamental a visão preventiva, que corresponde de cheio à noção de direito social. Neste sentido, emancipar e prevenir acabam coincidindo, pois emancipação é a estratégia preventiva contra tornar-se massa de manobra ou objeto de manipulação e exploração, e vice-versa. Ao mesmo tempo, temos aí dois horizontes fundamentais da prevenção: o político e o econômico. Prevenir há de significar, de um lado, educar, no sentido da educação política voltada à formação do sujeito social competente e organizado, e, de outro lado, instrumentar acesso ao trabalho e à produção, para viabilizar auto-sustentação.

É postura no mínimo banal reduzir prevenção a preocupação de evitar ambientes socializadores adversos, como o acesso a diversões tidas como impróprias, o que trói ademais visão de "tutela assistencialista-repressiva". Entretanto, esta questão preventiva leva a reconhecer os limites impositivos de alcance social do Estatuto. Em primeiro lugar, não cabe acreditar que uma Lei mude, por si, a realidade, pois no concreto o contrário é mais verdadeiro. Em segundo lugar, a finalidade explícita das entidades voltadas para a questão social da criança e do adolescente é assistência, como direito social constitucionalmente reconhecido. Não é o caso exigir delas que mudem a estrutura sócio-econômica do país, pelo que será muito difícil esperar que "garantam" emprego adequado a todo adolescente que passe por elas. Mesmo assim, não haverá emancipação e prevenção sem isto.

Neste quadro, cabe reclamar precisamente uma política social da infância e da adolescência, de caráter emancipatório e preventivo, equalizador e redistributivo, que acarrete compromisso geral da sociedade, também das políticas econômicas. Questão social nunca é apenas "social". Seu enfrentamento adequado supõe redirecionamentos econômicos explícitos. Ademais, o problema da criança e do adolescente precisa ser referido à família, o que o Estatuto faz de modo suficiente, mas não se poderia buscar nele "solução" para a questão social da família como tal. A Constituição consagra postura globalizante, interdisciplinar, ao dizer que é dever da família e da sociedade, ao lado do Estado, de zelar pela dignidade social da criança e do adolescente (reproduzido no Art. 4º do Estatuto).

Todavia, a "participação da comunidade", sempre requerida na ordem social na Constituição e também no Estatuto, carece de posicionamento crítico mais claro. Parece ser tendência

desses documentos legais (a partir da Constituição) de visualizar a participação comunitária como "muleta" de um Estado inepto, subvertendo o sentido original, a saber, de pressão social organizada para fazer o Estado funcionar. Tendo sido a assistência social à criança e ao adolescente definida na Constituição como incondicional direito social, não cabe à comunidade substituir o dever do Estado, mas cabe a ela organizar-se para pressionar e controlar. Esta problemática coloca discussão acerba sobre o nível de cidadania histórica já vigente na sociedade, de modo geral superestimado e mesmo banalizado. Para se constituírem "conselhos", como quer o Estatuto na esteira da Constituição, supõe-se sociedade capaz de "fazer" seus representantes, de modo legítimo-participativo.

Ora, a realidade histórica não secunda esta expectativa, por mais que aponte para um norte sumamente desejável. Primeiro, nossa história está marcada pela superveniência previa do Estado, que cerceia a sociedade, invertendo as funções sociais: de instrumento, o Estado aparece como comando primeiro e último da sociedade. Segundo, prevalece a postura por parte dos movimentos sociais de subserviência diante dos poderes públicos, o que leva a entender o Estado como "benfeitor", e não como instrumentador dos direitos sociais. É difícil encontrar uma "associação" que não dependa do Estado ou de outrem para subsistir minimamente. Terceiro, a constituição histórica da cidadania popular supõe processo geracional de conquista, muito distinto da outorga ou da concessão que marcam nossa realidade. Neste vazio mais ou menos profundo, está a raiz de uma emancipação contraditória, porque sempre tutelada pelos poderes públicos que, de si, se fazem para servir (serviço público). Por mais que, em termos quantitativos, a organização da sociedade civil tenha proliferado, a questão fundamental da qualidade política continua um desafio extremo. Como conclusão, não fugimos de reconhecer que não é possível termos um Estado "melhor" do que a sociedade que está por trás.

A proposta de conselhos e de outras formas de participação comunitária acerta uma questão essencial, que é o reconhecimento de que o Estado somente funciona a contento, se pressionado, controlado, exigido pela comunidade organizada. A qualidade do serviço público está na qualidade política da comunidade em primeiro lugar. Mas erra ao supor teor de cidadania ainda inexistente e sobretudo erra, ao insinuar a substituição das obrigações do Estado pelo esforço comunitário. O resultado mais concreto será a abertura - à revelia - de novas oportunidades de manipulação por parte do Estado, diante de expressões comunitárias débeis, dependentes e mesmo inventadas. Tomando-se, a título de exemplo, a idéia de "conselho paritário", de si desejável e aplicável, pode-se facilmente observar:

- a) não há "paridade" entre Estado e sociedade; aquele tem muito maior poder de fogo do que esta;
- b) dificilmente o Estado se dispõe a dividir paritariamente as decisões; o que ele aprecia é conseguir comparsas para dividir fracassos;
- c) sendo complexo ou mesmo inviável "fazer" representantes legítimos da comunidade, o Estado

acaba "indicando", no que se completa a farsa.

Entretanto, esta crítica vale para o abuso, já que é possível admitir o bom uso do conselho paritário, desde que não se banalize sua condição histórica real de controlar o Estado. Já é algo relevante, e nisto desejável, que exista um conselho capaz de permear discussões e confrontos, socializar informação e legislação, carrear pressões de baixo para cima. Ai a questão da paridade não precisa ser obsessiva, nos casos onde é ainda inviável a representação legítima. Por fim, é mister trazer a cena a questão sempre presente da "representação formal" política do povo (Congresso, Assembléias e Câmaras), que aprecia falar de participação comunitária, mas jamais ser substituída por ela.

Podem surgir constantes confrontos entre estas duas formas de representação, originados do embaralhamento das funções. Enquanto os representantes políticos formais, embora de origem na sociedade civil, atuam dentro do aparato estatal, os representantes comunitários têm como arena característica de atuação a pressão sobre o Estado, e em consequência, sobre os representantes formais também. Uma coisa não substitui a outra, nem deve ser confundida. Assim, participação comunitária não é meter-se a fazer o que o Estado deve fazer ou nisto enredar-se, mas organizar-se de modo competente para fazer o Estado funcionar, partindo da convicção de que o Estado é entidade fundada e mantida pela sociedade, a serviço da sociedade. Esta postura não inventa "dicotomia" entre Estado e sociedade, pois a mútua imissão é constitutiva da realidade, mas respeita o natural "confronto dialético", próprio da concentração/distribuição do poder na sociedade.

Estas referências fundamentais perfazem apenas uma tentativa de construir um pano de fundo articulado em torno da política social da infância e da adolescência, permitindo esforço de análise crítica. Não esgotam a riqueza do Estatuto, nem a questão da política social, além de suporem pontos de partida por vezes diferentes e que condicionam conclusões diferentes. Entre tais pontos diferentes de partida, pode-se mencionar:

- a) inadequação da visão do "welfare state" como categoria da análise, embora muito respeitável como ideário político-econômico; a inadequação principal está em que não existe em nosso país substância suficiente que pudesse merecer o nome de "welfare state";
- b) crítica a propensão imitativa da Constituição e de suas Leis derivadas, no sentido de adotar corretamente o compromisso com "direitos sociais", mas sem a devida sustentação econômica, como se a viabilidade passasse apenas pelo texto legal; isto banaliza a noção de direito, porque é tão multiplicado, quanto não "financiado";
- c) distância frente ao embaralhamento dúbio das arenas pública e comunitária; a sociedade organizada e fundante, não o Estado; este não "faz" a cidadania popular, mas deve instrumentá-la na condição de "serviço público";
- d) importância da emancipação e da prevenção, bem como da equalização de oportunidades e da redistribuição



da renda e do poder.

### III. ANÁLISE CRÍTICA - ALGUNS PONTOS

Esta tentativa de análise crítica busca levantar pontos discutíveis do Estatuto, em particular aqueles realçados no quadro referencial acima, permitindo horizontes alternativos de concepção e prática, onde couberem. A análise concorda, claramente, com a importância maior de cumprir o Estatuto, no sentido de que é mais premente realizar os direitos sociais das crianças e adolescentes aí codificados, do que permanecer em críticas, em geral prematuras. Além do mais, é preciso conceder que é sempre mais fácil falar depois, em vez de investir no acerto anterior.

Entretanto, o Estatuto, como está, representa perspectiva adequada de acerto maior nas políticas e programas, sendo esta a marca mais fundamental, que nenhuma crítica deixaria de reconhecer. Por isso mesmo, não se há de valorizar mais a crítica, do que o cumprimento.

1. No Art. 1º o Estatuto define-se como Lei dirigida a "proteção integral" da criança e do adolescente, o que contém acertos e dubiedades. De um lado, é fundamental a visão "integral" da população. De outro, o conceito de "proteção" derivado das posturas alinhadas às teorias do "welfare state", que tendem a definir o Estado como "Protetor". Em países tipicamente de "welfare", existe, de modo geral, ao lado da exuberância econômica, também cidadania política suficiente, para imprimir ao conceito de "proteção" a marca histórica de conquista popular. No caso do Brasil, contudo, não cabe esta expectativa, emergindo mais fortemente a tendência a transformar tal proteção em clássica tutela: os direitos sociais são dados, garantidos, mantidos pelo Estado!

Foi um avanço não ter aparecido a idéia de "proteção especial", porque, a par dos resquícios tutelares, insinuaria criança e adolescente como objeto de "cuidados especiais", quando na realidade, o que chamamos aí de especial, é nada mais que direito normal. O que esta população tem de próprio não especial é a característica de "pessoa em desenvolvimento" (Arts. 6º, 15, 71).

A visão dúbia é compensada pela noção de direito incondicional, que aparece, por exemplo, nos Arts. 11 e 12, quando garantem acesso a atendimento médico e à saúde sem qualquer condição prévia. Em si, direito em sentido mais pleno supõe incondicionalidade, e isto de modo geral é característica do "welfare state", compreendido, entre outras coisas, como fator de equilíbrio frente ao mercado, superando a noção de direito

atrelado ao mercado, que concede, por exemplo, acesso ao sistema de seguridade social apenas às pessoas que "trabalham formalmente" (MPAS/CEPAL, 1989). No caso brasileiro, uma das falhas nesta visão é a tendência imitativa apressada, que não deixa de revelar o alinhamento político-ideológico. Supõe-se um "Estado de Bem-estar", quando na verdade nunca existiu, e não se fará via Lei.

A visão mais articulada aparece em vários momentos, podendo-se destacar: nos Arts. 3º e 4º, que repetem o reclamo constitucional de direitos sociais amplos; no Art. 7º, onde se expressa a noção de "políticas sociais públicas" abrangentes; nos Arts. 8º e 9º, que incluem a perspectiva familiar, sobretudo da mãe; no Art. 150, que pede para a Justiça da Infância e da Juventude apoio de "equipe interdisciplinar"; no Art. 86, onde se define as políticas de atendimento como conjunto articulado.

2. Esta visão mais integrada espraia-se, com justeza, à convivência familiar e comunitária (Arts. 19 ss) mas aparece visão bastante incompleta no que tange a questão educativa (junto com a cultural esportiva, profissionalizante). Não há problema com o texto que retrata a postura constitucional de direito a educação, como obrigação da família e do Estado, inclusive visivelmente enriquecido, em tópicos tais como: direito de ser respeitado por seus educadores, de contestar critérios avaliativos (Art. 53-II e III); direito dos pais de ter ciência do processo pedagógico e de participar da definição das propostas educacionais (Art. 53-Parágrafo único).

A acentuação da cidadania aparece com devida ênfase no Art. 53, ao lado da preparação profissional, mas transpira posição dúbia e mesmo arcaica no que se refere a questão do trabalho produtivo e remunerado (Art. 68). De um lado, sublinha-se com força que o "trabalho educativo" deve unir-se a "condições de capacitação para o exercício de atividade regular remunerada". De outro, aparece: "Entende-se por trabalho educativo a atividade laboral em que as exigências pedagógicas relativas ao desenvolvimento pessoal e social do educando prevalecem sobre o aspecto produtivo" (Art. 68, § 1º). Esta frase é muito infeliz, e leva às seguintes observações:

- a) é arcaísmo pretender que "trabalho produtivo", de si, não seja educativo ou menos educativo; ou imaginar que o trabalho improdutivo fosse mais educativo;
- b) não aparece a distinção em cheque, que se quer e deve combater, a saber, o trabalho espoliativo, degradante, exaustivo etc, que acaba sendo confundido com "produtivo";
- c) após falar da pertinência da "atividade regular remunerada", e visível pedagogismo polemizar com educação, imaginando ingenuamente que emancipação seria possível fora da auto-sustentação econômica;
- d) mais confusa torna-se a situação, quando no § 2º do mesmo Art. se diz que a "remuneração que o adolescente recebe pelo trabalho efetuado ou a participação na venda dos produtos de seu trabalho não desfigura o caráter educativo" (Demo, 1987).

A reclamar temos da visão torta de emancipação, concebida como peripécia educativa apenas, porquanto relega a atividade produtiva - na tendência mais explícita - a possível estorvo ou a componente secundário. É preciso distinguir as situações, certamente. No caso de crianças e adolescentes que se encontram em condição social de apenas estudar, isto deve ser garantido, não porém como fuga do mundo do trabalho, mas como estratégia concentrada de preparação para a vida, o que sempre inclui a referência à realidade social integral e faz do estudo algo extremamente "produtivo". Todavia, no caso da população que precisa trabalhar para sobreviver - e esta é a questão social propriamente dita - o papel do trabalho produtivo é simplesmente essencial, embora não mais essencial que educação.

O Estatuto trói a mão do pedagogo alienado, pouco produtivo, que não vê com olhos favoráveis o mundo do trabalho ou pelo menos estabelece suspeitas prévias, confundidas com relações espoliativas. Tal postura leva a marcar instituições dedicadas a esta questão social como lugares para "passar o tempo", onde se recebe apenas "assistência", sempre a um passo da alienação e do despreparo para a realidade da sobrevivência. Mais do que nunca ressurgem aqui o ranço "protecionista" do educador que "guarda" a cria e a sustenta, em parte realizando um direito fundamental, mas em parte coibindo a emancipação. A tendência será a reprodução do parasitismo ou o reforço da criminalização.

Em termos mais concretos, um dos desafios mais essenciais das políticas e programas é unir, na devida dose, educação e produção, para que a população assistida venha a dispensar assistência. Existe com razão receio das relações prevalentes no mercado de trabalho, tão marcantemente espoliativas em nossa realidade, em particular com respeito aos adolescentes e mesmo crianças. Ainda assim, não há emancipação possível sem trabalho/produção.

Voltando à distinção necessária, é preciso defender que as entidades devem, sempre que possível, garantir ambiente completo de desenvolvimento educativo sem ser prejudicado pela pressão de trabalhar para sobreviver. Mas há muitos casos em que tal não se aplica - e isto é o mais grave -, desde que crianças e adolescentes não tenham outro meio de sustento próprio e/ou da família a não ser seu trabalho ou sua produção. Acresce ainda a decisiva atuação das entidades no sentido de abrir oportunidades profissionalizantes ou produtivas para os adolescentes que atingem limite de prazo ou idade de abrigo ou internação. Aí, discurso pedagógico é o que menos tem a ver, enquanto o "trabalho produtivo" se apresenta como o lugar próprio da educação não alienada. Não se pode defender que seja "educativo" trabalhar de "mentirinha", passar o tempo, fazer qualquer coisa, chamar de trabalho tudo que exija algum esforço físico etc.

Ainda, se existisse visão mais densa de educação emancipatória, não se teria perdido a oportunidade de contraponter com as Leis trabalhistas, para delas, ao mesmo tempo, aprender e se distinguir. Em nome da educação emancipatória teria sido pertinente, por exemplo, destacar a importância de formas de trabalho/produção nas quais o adolescente possa dominar o processo e inclusive possa exercitar sua cidadania política sob forma associada ou congênere. É uma

contradição por um lado ter que aceitar a necessidade inelutável de trabalhar/produzir e legislar sobre isso, mas por outro lado conservar a visão do adolescente como "menor", o que transparece, entre outras coisas, na inviabilidade de ele se associar para defender o trabalho ou a produção como direito. Jamais pode fazer parte de postura genuína de educador, mascarar a realidade em qualquer sentido, seja encobrendo os riscos de espoliação, seja fugindo da luta. É uma pena que o trabalho apareça sob suspeita de degradar o processo educativo, ou que não se veja a verdadeira educação como "trabalho produtivo", *mutatis mutandis*.

Nesta parte parece também que prevaleceu postura excessivamente assistencial, que facilmente transforma produção em assistência, abandonando a auto-sustentação. Embora seja direito, assistência prolongada ou desnecessária já é assistencialismo, e, nisto, o contrário de educação emancipatória. Na realidade é por demais comum encontrar esta disfunção: o trabalho/produção das crianças e adolescentes é pouco tomado a sério, ou mesmo descartado como peça fundamental de sua emancipação, em nome de uma proteção piegas fundada no parasitismo dos protetores, que serve à desmobilização social e à pobreza política.

Assim, com a mesma veemência com que é mister repelir formas de trabalho impróprias, e mesmo o próprio trabalho quando não necessário, é essencial valorizar o trabalho como componente sagrado da emancipação, sempre que for o caso.

3. O capítulo sobre "prevenção" parece-nos apenas em pequena parte adequado, a começar pelo conteúdo aí especificado: trata do acesso à informação, à cultura, ao lazer, aos esportes, às diversões, aos espetáculos - dando-se o nome de "prevenção especial". O assunto tem pertinência evidente - ainda que não "especial" - e mesmo possui conotações preventivas, mas passa muito longe do que seria prevenção em sentido emancipatório (Arts. 70 ss).

A precariedade maior está na visão deficiente de política social implícita, além de insinuar formas de "censura" de todo menos relevante que preocupações com a cidadania política e produtiva. Cuidar que a criança e o adolescente não se enredem com formas de socialização degradante, como acesso a bebidas e a tóxicos, a espetáculos deseducativos, a lugares duvidosos etc., precisa fazer parte do Estatuto, mas jamais poderia exaurir o conceito de prevenção e muito menos atribuir-se a designação de "especial".

A conclusão inevitável é que o Estatuto não detém noção compatível de política social, em particular se considerarmos que defende postura adequada de direitos sociais. Restringe-se a preocupações coercitivas, em vez de encampar visão promocional e sobretudo de exigir política social da infância e da adolescência em sentido pleno, como insinua em outros lugares. Assim como adiante reclama uma Justiça da Infância e da Adolescência com extremo acerto, deveria, ao falar de prevenção, fundar as bases de uma postura alternativa de política social que tivesse a ver com o enfrentamento de causas da questão social em pauta.

Para simplificar as coisas, parece-nos que uma proposta preventiva teria de conter indicações tais como:

- a) contextualizar explicitamente a obrigação da sociedade de não permitir o surgimento, o agravamento e o prolongamento da situação de risco ou abandono de crianças e adolescentes, implicando como resultado mais prático o compromisso público de enfrentar definitivamente os maus tratos, as formas de trabalho espoliativo e degradante, a perambulação marcada pelo abandono etc., sem "internar";
- b) focar com precisão componentes necessários de uma política preventiva em sentido interdisciplinar, a começar por reagir contra o monopólio de assistentes sociais e educadores nesta questão social, em particular o compromisso de garantir a toda criança em idade pré-escolar necessitada lugar em creche, principiando pelas concentrações metropolitanas e urbanas periféricas;
- c) definir mínimos de qualidade de tais ofertas, cujos gastos são o mais típico investimento na qualidade da população, e estabelecer processo específico de valorização de tais profissionais, rejeitando totalmente que "qualquer pessoa", quase sempre mulher, "sabe e pode" lidar com crianças; garantir no tempo a superação de profissionalizações ultrapassadas, em particular a da Escola Normal, até para realizar a expectativa constitucional que entende pré-escolar de modo integral e integrado;
- d) destacar compromissos orçamentários claros, em todos os níveis públicos de gestão, na proporção do tamanho da questão e do conceito de direito incondicional;
- e) estabelecer obrigatoriedade de acolhimento de adolescentes incluídos em entidades de assistência, dentro da Lei, por parte de empresas privadas e públicas, como estagiários e aprendizes; conceder incentivos intermitentes às empresas que os contratam;
- f) apoiar formas de incentivo ao financiamento dos programas, bem como o surgimento de fundos sociais adequados;
- g) determinar com precisão o sistema público dedicado à questão social da criança e do adolescente, para evitar reduplicação e contradição, disputa de espaços, centralizações equivocadas e assim por diante, no contexto da palavra constitucional que define a criança como "absoluta prioridade".

Estas idéias não "fazem" a realidade, assim como a Lei não a faz. Em parte estão no Estatuto, como a proposta inovadora que somente aparece nas "disposições finais e transitórias" (Arts. 259 ss): abatimento do imposto de renda dos contribuintes para doações feitas aos fundos organizados pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente; autorização da União para repassar aos Estados e Municípios os recursos dos programas. Entretanto, tratando-se desta questão social, a visão operacional deve partir do direito incondicional - o Estado deve investir tudo o que seja necessário para enfrentar os problemas, e não

de alegações vagas orçamentárias ou de certos expedientes interessantes (abatimento de imposto para formar fundos), mas claramente insuficientes.

Em si, a atitude correta seria assumir que nenhuma criança ou adolescente pode encontrar-se em situação de risco ou abandono, sob qualquer hipótese, cabendo enfrentamento imediato, pelo menos assistencial, quando ocorrer. O sentido não é o de "proibir na Lei que a pobreza exista", por ridículo que seria, mas de retratar compromisso preventivo na raiz, tanto quanto possível. Pelo menos, é mister combater, por todos os meios, a "normalização" cotidiana da degradação desta população, quando começam a fazer parte integrante da paisagem crianças e adolescentes que se alimentam e dormem na rua, fazem trabalhos degradantes e espoliativos, sofrem maus tratos e mesmo morte, são usados para a "indústria" da esmola, do tráfico, do assalto etc. Em termos concretos, o Estatuto deveria ser explícito em estabelecer que a vigência desta questão social agravada mobiliza a obrigação de todos - todos são aí imputáveis, em particular o Estado - no sentido de não admitir esta absoluta indignidade social. Prevenir é enfrentar isto tudo, antes que aconteça. Tendo acontecido, cabe assumir debelação imediata. E isto, sem internar e sem embaralhar as arenas pública e comunitária. O Estatuto é bastante omissivo.

4. Quanto às "políticas de atendimento" (Arts. 86 ss), aparecem pontos altos, inovadores como a visão articulada (Art. 86), a proposta de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente (Art. 88), a revisão das funções das entidades de atendimento (Arts. 90 ss), voltadas ao compromisso sócio-educativo (Arts. 112 ss), a fiscalização mais rigorosa das entidades, o tratamento marcadamente social da "prática infracional" (Arts. 103 ss). Mas aparecem também impropriedades, que cabe indigitar.

A idéia dos conselhos é decorrência constitucional, aqui expandida para todos os níveis públicos de gestão. Entretanto, continua vaga sua efetivação, encobrindo inúmeros problemas teóricos e práticos. Do ponto de vista teórico, é preciso saber se são conselhos civis, paritários, públicos, e como seriam formados, tomando-se em conta se são ou não representativos. Tudo isto não está definido de modo suficiente. Do ponto de vista prático, é preciso saber que poder teriam e isto está ainda menos definido.

Tal questão pode ser abordada no contexto mais amplo que inclui outro conselho, chamado Conselho Tutelar (Arts. 131 ss), bem mais definido, mas não isento de dúvidas. Seria "órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente", devendo existir em cada município pelo menos um, composto de cinco membros eleitos. Possui rol extenso de atribuições, substitutivas das obrigações dos órgãos de justiça e política de atendimento (Art. 136), e será formado em processo eleitoral clássico, estabelecido em lei municipal e realizado sob a presidência de Juiz eleitoral (Art. 139).

O que torna esta idéia mais piedosa que viável, embora em si muito desejável, é imaginar a fácil operacionalidade deste

processo eleitoral, seja porque em grandes cidades é muito difícil a mobilização, seja porque nem sempre existe cidadania política para tanto, ao lado de substituir largamente funções públicas já definidas. Por fim, significa invasão do espaço dos representantes formais do povo, que dificilmente aceitarão impávidos outros representantes que não eles. Diante da fragilidade de nossa cidadania e da complexidade extrema de viabilização, não é mister ser profeta para antever arranjos de última hora, de teor formal-manipulativo. Este tipo de cidadania não pode ser "criado" por Lei ou pelo Estado. Ainda corre o risco burocrático de aumentar gastos em meios e na manutenção de instâncias cartoriais.

Ao falar de "entidades de atendimento", chama a atenção o viés pedagógico, que aparece na designação de "programas de proteção e sócio-educativos" (Art. 90), por exemplo. É evidente o cuidado em descaracterizar a ambiência penal, mas não manifesta necessária profundidade preventiva e emancipatória, lacuna esta que se torna ainda mais evidente, quando fala de programas de "abrigo" e de "internação". No primeiro caso, cita-se a "preparação gradativa para o desligamento" (Art. 92-VIII) sem maior qualificação teórica e prática, e no segundo não existe qualquer alusão em termos de incluir entre as obrigações a de investir tudo que for possível na superação da necessidade de ser assistido, para nunca mais voltar (Art. 94). Com isto, o empenho declarado em evitar a todo custo a internação, torna-se dúbio, porque só não volta, quem se auto-sustentar, por si ou na família.

O compromisso de desinternação, também no sentido de evitar confinamento por mais breve que seja (Art. 107-Parágrafo único), adquire conteúdo mais concreto, para além da visão penal, se acoplar-se a processo preventivo-emancipatório. Caso contrário, a pressa em liberar pode coincidir mais com o fomento à infração, do que com impactos educativos, sem falar na possibilidade de apenas "se livrar" rapidamente do problema, sem apresentar qualquer enfrentamento preventivo-emancipatório.

5. Merece destaque o cuidado em torno de "medidas sócio-educativas" (Arts. 112 ss), que servem de argumentação frontal contra a visão penal do antigo Código de Menores. Rejeita-se enfaticamente todo e qualquer "trabalho forçado", mas sobretudo funda o compromisso de "recuperar" sócio-educativamente e de imprimir em possíveis penas sempre a marca da re-socialização. Entretanto, instila o texto, ao mesmo tempo, certa complacência acomodada e certo temor de enfrentar a infração. De um lado, pode emergir a postura do educador ausente, que finge não ver, para não ter de enfrentar os problemas, e, de outro, a do educador amedrontado, que confunde autoridade com autoritarismo, assumindo postura concessivo-promocional da infração (Furlani, 1988).

A infração cometida por criança ou adolescente é legalmente inimputável, mas deve ser socialmente reparada. Nada mais deseducativo do que educar para a impunidade. O reconhecimento de que esta população é tipicamente vítima da sociedade, não deve levar ao extremo de que teria um "direito" à infração. Assim, falta no Estatuto a suficiente firmeza de

estabelecer que, não podendo a criança ou o adolescente ser condenados, mas devendo ser educados ou re-educados, a reparação das infrações são momento importante deste processo, em nome de uma sociedade que foi agredida. A forma mais educativa de reparação talvez seja a "prestação de serviços à comunidade". E o "castigo" que é menos "pena".

Este tipo de reparação deveria constar ainda na internação, cuja preocupação sócio-educativa não poderia restringir-se a "atividades pedagógicas obrigatórias" (Art. 124-Parágrafo Único). Na verdade, supor que desinternar seja questão eminentemente ou apenas pedagógica, é primarismo semelhante ao outro de impingir trabalhos forçados, com sinais opostos. Assim, o cuidado muito louvável de conceber a internação sempre temporalmente limitada e voltada obrigatoriamente para a recuperação sócio-educativa, não corresponde à proposta prática, visivelmente pedagógica. O papel do trabalho produtivo, nos devidos termos, nunca poderia ser negligenciado.

#### IV. PARA CONCLUIR

E preciso reconhecer, com modéstia e realismo, que a questão social da criança e do adolescente é de tal modo grave, que políticas de atendimento educativo-assistencial são absoluta necessidade e impotência ao mesmo tempo. Atende-se pouco, atende-se mal, e passa-se ao largo das causas mais centrais.

A finalidade do Estatuto não é ser, ele mesmo, as políticas sociais, mas uma codificação jurídica de sua necessidade e viabilização concreta. Neste sentido, o atual Estatuto marca inovação sem precedentes e permite profunda revisão de tudo que aí está. Em termos de Lei, temos uma proposta séria, resultado de luta técnico-política, na qual se destacaram entidades civis e públicas, pessoas eméritas e muito em particular especialistas ligados à área.

Se o Estatuto não avançou mais, não cabe reclamar tanto de sua tessitura jurídica (aqui não analisada), quanto da desatualização reinante em termos de política social pública. O último relatório social da ONU, de 1990, é taxativo em dizer que o Brasil está marcado por políticas mal estruturadas (não funcionam em termos gerenciais), mal direcionadas (não chegam aos pobres, e fortemente tendentes a subsidiar a concentração da renda, reconhecida esta como uma das piores do mundo (UNDP, 1990). Em grande parte, política social perfaz a função de estratégia de controle e desmobilização social, o que certamente propende a manter o Estatuto na condição de letra morta.

Todavia, a virtude maior do Estatuto é a proposta central de uma política social da infância e da adolescência, a par de uma justiça da infância e da adolescência, capaz de ser



articulada e de ressaltar a importância de investir no maior patrimônio de todo país: suas novas gerações. A lamentar permanece o fato de que esta concepção ainda não seja suficientemente preventiva e emancipatória.

Por outra, tal crítica deve ser colocada em termos, sobretudo para não reverter-se em imobilismo, típico de quem apenas fica na percepção negativa, ou de quem se esconde atrás de condições tão drásticas de mudanças, que estas nunca se realizam. Entre estas condições aparece sempre a discussão, hoje menos aguda por conta da crise dos socialismos reais, em torno da mudança do modo de produção ou em torno de ações tão globalizantes, que tudo que se faça se torne irrelevante. Para enfrentar de maneira adequada esta questão social mister mudar a estrutura econômica, mudar a história administrativa do país, preocupar-se não só com criança e adolescente, mas com sua família, com os adultos, com os trabalhadores, refazer o sistema de representação popular, subverter a justiça atual, revolucionar a educação e o sistema de comunicação social, resolver a questão social urbana e rural, e, não por último, mudar a elite!

As entidades precisam, assim, calibrar meio-termo criativo entre a lamúria inconsequente e absenteísta que exige mudar tudo para não mudar nada, e o assistencialismo alimentador da pobreza econômica e política das populações. Não seria exagero dizer que as entidades públicas voltadas para a esta questão social estão profunda e historicamente marcadas por estes dois vícios, cujos resultados práticos são muito adversos ao atendimento quantitativo e qualitativo.

Pode-se afirmar que o agravamento crescente da questão social da criança e do adolescente significa:

- a) indicador de uma guerra civil latente, que se explicita cada vez mais, quanto mais se imbrica com a violência urbana;
- b) equívoco grave de investimento social, desviado das ações que teriam a maior chance de serem preventivas e emancipatórias;
- c) cultivo do atraso histórico, em termos de despreparo e desfiguração do maior "capital" de um povo: suas novas gerações;
- d) prova da maior indignidade social: o massacre dos indefesos.

A mudança do Código para o Estatuto já é indicativa de que algo sucedeu por aqui. Cumpre solidificar o que se conquistou e avançar.

#### BIBLIOGRAFIA USADA

- AURELIANO, L. & DRAIBE, S.M. A especificidade do "welfare state" brasileiro. In: MPAS/CEPAL. Economia e Desenvolvimento, vol. 3, p. 86-179, Brasília, 1989.
- BUFFA, E. et alii. Educação e Cidadania: quem educa o cidadão? Cortez, S.Paulo, 1987.
- DEMO, P. Participação comunitária de Constituição: avanços e ambiguidades. In: Cadernos de Pesquisa, nº 71, nov. 1989, p. 72-81.
- Avaliação qualitativa. Cortez, S. Paulo, 1987, 2a. ed.
- Participação é conquista - Noções de política social participativa. Cortez, S.Paulo, 1988.
- Pobreza Política. Cortez, S.Paulo, 1990, 2a. ed.
- FURLANI, L.B.T. A autoridade do professor: meta, mito ou nada disso? Cortez, S.Paulo, 1988.
- IPEA/UNICEF. A criança no Brasil: o que fazer? IPEA, Brasília, 1990.
- MARQUES, J.B.A. Democracia, violência e direitos humanos. Cortez, S.Paulo, 1987.
- Direito e Democracia O papel do Ministério Público. Cortez, S.Paulo, 1986.
- MINISTERIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS) & COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA (CEPAL). Economia e Desenvolvimento. Vols. 3, 4, 6. Brasília, 1989.
- SCHAEFER, K.-H. & SCHALLER, K. Ciência educadora crítica e didática comunicativa. T. Brasileiro, Rio de Janeiro, 1982.
- UNDP. Human development report 1990. UNDP\ONU, New York, 1990.
- UNICEF/IBGE. Crianças & Adolescentes Indicadores Sociais. IBGE, Rio de Janeiro, 1987.