

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós Graduação em Sociologia

Estatuto da Criança e do Adolescente na
Justiça da Infância e Juventude de Porto
Alegre: análise sociológica dos processos de
destituição do pátrio poder

Kátia Maria Martins Ferreira

Orientadora: Prof^a Dr^a Sônia Lorangeira

Porto Alegre, setembro de 2000.

Catálogo na publicação: Maria Lizete Gomes Mendes
Bibliotecária CRB 10/950

F383e Ferreira, Kátia Maria Martins
Estatuto da Criança e do Adolescente na
Justiça da Infância e Juventude de Porto Alegre :
análise sociológica dos processos de destituição do
pátrio poder / Kátia Maria Martins Ferreira. – Porto
Alegre: UFRGS, 2000. – 169 f.

Dissertação (Mestrado em Sociologia) –
Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-
Graduação em Sociologia, Porto Alegre, RS, 2000.
Orientador: Sônia Laranjeira.

1. Estatuto da Criança e do Adolescente :
Conselho Tutelar : Justiça da Infância e Juventude :
Porto Alegre. 2. Criança e adolescente : Garantia do
direito à convivência familiar e comunitária. 3. Pátrio
poder : Destituição. 4. Direitos humanos : Criança e
Adolescente : Brasil. 5. Criança e adolescente :
Assistência Social : Brasil. Laranjeira, Sônia. II. Título.

CDD 362.7

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós Graduação em Sociologia

Estatuto da Criança e do Adolescente na Justiça da Infância e Juventude de Porto Alegre: análise sociológica dos processos de destituição do pátrio poder

Kátia Maria Martins Ferreira

Dissertação apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de mestre.

Orientadora: Prof^a Dr^a Sônia Larangeira

Porto Alegre, Setembro de 2000.

Aos meus pais, Telma e Antônio, que tornam minha vida mais leve e mais bela, dedico esta dissertação.

"PARA SER GRANDE, sê inteiro: nada
Teu exagera ou exclui.
Sê todo em cada coisa. Põe quanto és
No mínimo que fazes.
Assim em cada lago a lua toda
Brilha, porque alta vive."
(Fernando Pessoa – Para ser grande, 1933)

Agradecimentos

Certamente este trabalho não seria possível, não fosse a colaboração e o apoio de muitas pessoas, que sempre estiveram presentes, marcando esta minha “empreitada”. Cada uma, de seu jeito, foi única e imprescindível. À todas elas, o meu sincero muito obrigada!

Agradeço de forma especial,

Primeiramente, à coordenação e professores do Programa de Pós Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que, em muitos momentos, acolheram minhas dificuldades em conciliar o trabalho com a dedicação aos estudos, acreditando na viabilidade desta dissertação.

À prof^a. Dr^a Sônia Larangeira, minha orientadora, meu sincero agradecimento, pela serenidade e confiança transmitidas, pela competência na orientação do trabalho, e pela cumplicidade estabelecida na relação, durante todo o percurso.

À Denise, Silvana e Rejane, secretárias do PPG-S, cuja atenção e solidariedade caracterizam o trabalho, e com quem sempre pude contar.

Aos juízes da Infância e Juventude de Porto Alegre, Dr. Breno Beutler. Júnior, Dr^a. Laís Ethel Pias e Dr. Leoberto Brancher, que juntamente com os funcionários dos três juizados, mostraram-se sempre abertos e prontos a contribuir, fornecendo informações e possibilitando o acesso aos dados disponíveis.

Aos funcionários do arquivo judicial, pela disposição de ajuda e tratamento dispensado.

À minha família “extensa”, Nana, Helena, Isabela, Mário, vó Telita e tia Quequéia, incentivadores da minha carreira profissional, apoiadores das minhas escolhas, de quem sempre recebi muito afeto e compreensão.

Ao Luciano, pelo carinho, amor, compreensão, paciência, solidariedade, vinhos, jantares, companheirismo, caminhadas e tanto mais.

Aos meus amigos e amigas, cuja presença suavizou o trabalho. Souberam ouvir e ajudar, pois a cada dia, pude contar com algo tipo: “vai dar tudo certo!” Que veio, invariavelmente, de algum deles. Durante alguns

meses esperaram por mim, em conversas, bate-papos, festas, saídas, bares...

Ao Dinho, que sempre acreditou muito.

Aos meus colegas da “ecclética” turma de 1995, Augusto, Virgínia, Gabriela, Euli, Elton, Sandra, Rita, Luís César, Nilson, Rozalia, pelas amizades que daí surgiram, e pela troca de estímulo nas horas difíceis. À vocês, quero dizer o que uma amiga me disse: “É possível acabar uma dissertação de mestrado!”

Aos amigos e colegas de trabalho, na Prefeitura de Porto Alegre, no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, na Câmara Municipal de Porto Alegre, na Fundação de Assistência Social e Cidadania, especialmente à Ana Paula, pela presença constante e marcante, em toda esta caminhada.

À Rosário, que mostrou-se amiga e solidária acolhendo minha necessidade de fazer uma pausa no trabalho, para concluir o curso.

Aos trabalhadores e militantes da causa da infância e adolescência em Porto Alegre, com quem muito aprendi e vivenciei momentos únicos na luta pelo reconhecimento e garantia da cidadania e direitos sociais.

Ao colega Gerson Roballo pela dedicação e grande ajuda na formatação final do trabalho.

Ao colega Rodrigo Azevedo, pelas considerações ao trabalho e apoio.

Ao querido amigo e “co-orientador”, Dr. Domingos Silveira, pela super força, em uma hora difícil! Pelos livros, pelas dicas, pela fé.

À Pror^a Dr^a Cláudia Fonseca, a minha admiração e profundo agradecimento pela análise e considerações sobre o trabalho, além do incentivo e entusiasmo transmitidos. Sua presença e confiança foram fundamentais para chegar ao fim.

Aos meus pais, Telma e Antônio, grandes companheiros de estrada, com quem aprendi, e aprendo a cada dia, a tornar e a sentir a vida mais bela, dedico este trabalho.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	14
CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	23
CONSTRUÇÃO DA AMOSTRA	27
1 ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - LEI DE INTERESSE SOCIAL	32
1.1 O ECA e os direitos humanos	34
1.2 As leis para a infância no Brasil: diferenças doutrinárias	43
1.3 Novas formas do direito e da justiça	45
1.4 O conteúdo do ECA e a difícil tarefa de sua aplicação	52
Conclusões	58
2 FAMÍLIAS BRASILEIRAS: PROTAGONISMO SOCIAL E DESPROTEÇÃO	60
2.1 A abordagem nas Ciências Sociais	62
2.2 A família como questão social no Brasil	68
2.3 O cuidado e proteção dos filhos – família e pátrio poder	70
Conclusões	74
3 INTERVENÇÃO ESTATAL SOBRE A INFÂNCIA	77
3.1 Funções e características da Justiça da Infância e Juventude antes e depois do ECA	77
3.2 A Justiça da Infância e Juventude em Porto Alegre/RS	89
3.3 Ação do Conselho Tutelar: a desjudicialização do atendimento à infância	91
3.4 Implicações políticas, sociais e administrativas da ação do Conselho Tutelar	92
3.5 Os conselhos tutelares de Porto Alegre – caracterização e relação com a Justiça da Infância e Juventude	95
Conclusões	98
4 AS IMPLICAÇÕES DO ECA NA JUSTIÇA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE DE PORTO ALEGRE: análise sociológica dos processos de destituição do pátrio poder	101
4.1 Os processos de destituição do pátrio poder: antes e depois do ECA (1983-1998)	101
4.1.1 A intervenção técnica da Justiça da Infância e Juventude de Porto Alegre nos processos de destituição do pátrio poder	103

4.1.2 As crianças, os adolescentes e as famílias nos processos de destituição do pátrio poder	120
4.2 A processualização da Justiça da Infância e Juventude de Porto Alegre: antes e depois do ECA (1983- 1998)	126
Conclusões	140
CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	155
ANEXOS	160
Anexo A	
Tabela matriz de dados	161
Anexo A2	
Instrumento de coleta de dados e códigos de referência da tabela matriz de dados	169

SIGLAS E ABREVIATURAS UTILIZADAS NESTE TRABALHO

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

CT – Conselho Tutelar

JIJ – Juizado da Infância e Juventude

CM – Código de Menores

MP – Ministério Público

PoA – Porto Alegre

p.p. – pátrio poder

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

VSI – Verificação de Situação Irregular

RS – Rio Grande do Sul

Fasc – Fundação de Assistência Social e Cidadania

PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Resumo

Este trabalho analisa os reflexos da implementação da lei 8069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente na Justiça da Infância e Juventude de Porto Alegre – JIJ/PoA. Discute, de forma especial, as questões sociais e políticas implicadas na garantia do direito à convivência familiar e comunitária através dos processos judiciais de destituição do pátrio poder, os quais são vistos como expressão do limite na garantia do referido direito, diante da condição de pobreza e miséria das famílias nestes processos. A pesquisa mostrou que a aplicação do ECA na Justiça da Infância e Juventude é mais viável e eficaz em seus aspectos organizacionais, expressando mudanças de caráter formal e normativo. De outro lado, a comparação entre processos de destituição do pátrio poder anteriores e posteriores ao ECA, mostra a semelhança de conteúdo dos mesmos, sobretudo quanto à caracterização das famílias envolvidas e dos procedimentos técnicos da JIJ em cada caso. Neste aspecto, portanto, a lei mostra-se de difícil aplicação pela JIJ, configurando um entrave para as efetivas mudanças que enseja. Os casos estudados materializam conflitos de direito cuja superação esbarra em problemas estruturais acerca das funções do Estado em relação às políticas sociais.

Abstract

The purpose of this study is to analyze the consequences of the implementation of the 8069/90 law – “Estatuto da Criança e do Adolescente” (a children Bill of Rights) in the “Justiça da Infância e da Juventude” (Court of the childhood and youth) from Porto Alegre – JIJ/PoA. It deals with the social and political matters implied in the assurance of the right to a family and community lives through the lawsuits of parental rule deprivation, which are seen as an expression of the limit in the guarantee of the that right, taking into consideration the poor material conditions of the families in these lawsuits. The research carried on demonstrated that the application of the ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) to the “Justiça da Infância e da Juventude” is viable and effective in its organizational aspects, expressing changes of formal and normative character. By contrast, if one takes lawsuits of the parental rule deprivation which took place before and after the ECA, it demonstrates the similarity of their content, above all in those which concern the characterization of the families involved and the technical procedures of the JIJ in each particular case. On this aspect the law is, accordingly to the principles of the JIJ, of difficult application, representing an obstacle to the effective changes it supposes. The cases analyzed bring to legal conflicts whose solution has been delayed by the structural problems concerning the functions of the government in relation to social policies.

APRESENTAÇÃO

É dever da crítica teórica descobrir e denunciar as soluções meramente verbais, transformar uma fórmula de efeito numa proposta operativa, distinguir a moção dos sentimentos do conteúdo real. (Bobbio, 1986, p.43)

O tema dos direitos humanos e a forma como estes direitos são garantidos por parte dos Estados, as respostas políticas e jurídicas que os países dão (ou não dão) às convenções e tratados internacionais que discutem a matéria, assumem, hoje, relevância na análise dos problemas da humanidade. Esse tema tem suscitado interesse no sentido de investigar tanto os contextos sociais que propiciam a evolução e multiplicação destes direitos ideais, como a forma com que os mesmos se materializam em práticas e direitos efetivos em cada sociedade.

O reconhecimento e a busca de garantia e proteção dos novos direitos - dentre esses os de crianças e adolescentes - neste final de século, é fruto do processo da complexização das sociedades, da multiplicação e especialização dos direitos humanos, em que os indivíduos são concebidos nas diferentes formas de ser em sociedade (como criança, como velho, doente etc.). É, sobretudo, expressão da ampliação e extensão do conceito de cidadania nas sociedades contemporâneas.

A este respeito, cabe distinguir os conceitos de subjetividade e de cidadania. Entende-se por subjetividade, as diferenças pessoais de sexo, idade, raça e outras peculiaridades físicas, como portadores de deficiências entre outros, que não foram contempladas, ou pelo menos não o foram devidamente, na concepção de cidadania social forjada pelo liberalismo, cidadania própria do Estado de bem-estar. Por detrás da “igualdade total e formal” dos cidadãos existiam diferenças, que por não aparecerem,

acabaram por naturalizar violações de direitos. Foi isto que os movimentos sociais dos anos oitenta denunciaram, abrindo espaço para a construção de novos sujeitos sociais, com novos direitos. A idéia de cidadania portanto, contempla hoje, as diferentes subjetividades dos sujeitos sociais.

A atual legislação para a infância e adolescência no Brasil, explicita a subjetividade da criança e do adolescente, perante a igualdade da cidadania. As novas legislações, visam integrar estes novos sujeitos sociais e os novos direitos, com vistas a uma redefinição dos espaços da sociedade e do Estado, principalmente, frente a função de reprodução social.

A mediação das leis no processo de mudança social, como um dos aspectos orientadores das práticas sociais, está no centro das reflexões aqui desenvolvidas.

No Brasil, como no mundo, houve, durante a década de oitenta, a irrupção de novas práticas coletivas, novos atores sociais, conforme comenta Goiás (1996, p.3) *organizações populares de base firmam-se como orientadoras-políticas de uma ação que reivindica mudanças estruturais na sociedade*. Estas novas práticas e atores sociais constróem novos direitos¹ por vivenciar novos processos sociais. Assim, muda o cenário na correlação de forças sociais no Brasil, provocando mudanças significativas no contexto da legislação e das práticas sociais, no sentido da construção de uma cidadania plena. A idéia de uma nova cidadania passa a ser central, uma cidadania que não se baseia apenas em direitos e deveres mas, também, em formas de participação, entendida como capacidade dos atores de influenciarem o governo em suas políticas, seja através de eleições ou de outros meios democráticos. Proceder a esse avanço é o desafio que se coloca para os tempos atuais, já que a emergência de novos sujeitos sociais, demonstrou que o tipo de cidadania estatal e atomizante que o liberalismo e o Estado-Providência construíram, foi forjada ao custo da supressão da

¹Entende-se a construção de novos direitos como resultante da complexização das sociedades, suas estruturas e relações sociais. À medida em que a vida em sociedade torna-se mais complexa, surgem novas necessidades, as quais, ao incorporarem-se aos comportamentos, originam novos direitos. Segundo Bobbio (1992), o processo de evolução dos direitos do homem considera quatro gerações de direitos. Os direitos fundamentais e os direitos civis integram a primeira geração, os direitos sociais e econômicos são da segunda geração, os direitos coletivos e o direito dos povos constituem a terceira e quarta gerações, respectivamente.

subjetividade. Equacionar as demandas da subjetividade em uma cidadania de caráter mais coletivo é questão presente tanto nas sociedades mais desenvolvidas, como no Brasil.

Não tendo por objetivo imediato aprofundar as inúmeras questões acerca da experiência de cidadania, como exercício de novos e velhos direitos - pilar da igualdade e da justiça social, e ainda, cidadania como condições de acesso às políticas sociais básicas - o presente estudo vale-se deste conceito, como categoria relacionada aos objetivos a que se propõe.

Este trabalho inscreve-se na perspectiva que aborda o tema do Direito e dos direitos nas sociedades em desenvolvimento como base, para a análise de situações específicas, na medida em que tem no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA², Lei federal 8069/90, seu ponto de partida.

A atual legislação brasileira para a infância e adolescência é aqui examinada, em seu aspecto geral, como lei de caráter emancipatório e propulsora do desenvolvimento da autonomia dos sujeitos na vida em sociedade. É analisada como resposta ao compromisso do Estado brasileiro, com os ideais de direito proclamados na Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (ONU, 1989).

O ECA é uma legislação bastante extensa e diversificada, com 267 artigos, versando sobre toda ordem de questões pertinentes à vida da população infanto-juvenil brasileira, implica em mudanças, para todos os setores da sociedade, incluindo os poderes constituídos. É natural, portanto, que muitos aspectos de seu conteúdo, devidamente focalizados, sejam objeto de pesquisa científica³.

² A sigla ECA será usada para referir-se a lei 8069/90

³ Alguns trabalhos nesta perspectiva: SILVA, Mirian Luzia G. Neves. *A gênese de uma nova instituição: o Conselho Tutelar*. Porto Alegre: PUC/RS (dissertação de mestrado em Serviço Social), 1996. PRÁ, Rubens Simão. *Conselhos de Direitos: uma experiência da descentralização do Estado e de democratização da sociedade*. Porto Alegre, UFRGS (dissertação de mestrado em Ciência Política), 1994. RIBEIRO, Fernanda Bittencourt. *A inserção do conselho tutelar na construção do problema social da infância e adolescência*. Porto Alegre, UFRGS (dissertação de mestrado em Sociologia), 1996. CARDARELO, Andréa. *Implantando o ECA - unidades residenciais transitórias na FEBEM*. Porto Alegre, UFRGS (dissertação de mestrado em Antropologia), 1997. SILVA, Catia Aida Pereira da. *Os conselhos Tutelares da criança e do adolescente de São Paulo e os segmentos pró-cidadania: conflitos, negociações e impasses na construção de Espaços Públicos*. São Paulo, USP (dissertação de mestrado), 1994. GOMES, Ramonildes. *ECA e o adolescente e a política social de atendimento*. UFSCAR (dissertação de mestrado) 1998. ALVAREZ, Marcos César. *A emergência do código de menores de 1927: uma análise do discurso jurídico e institucional da assistência e proteção aos*

As questões presentes neste trabalho surgiram de indagações oriundas no exercício profissional, como participante do processo de implementação do ECA na cidade de Porto Alegre, nas funções, de integrante e coordenadora da equipe técnica dos Conselhos Tutelares de Porto Alegre e também como conselheira municipal dos direitos da criança e do adolescente. Trabalhando sobre uma realidade sócio-econômica e sobretudo, cultural, extremamente adversa e incompatível com os preceitos da Lei, era freqüente a dúvida acerca das possibilidades efetivas de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA - na sociedade brasileira. Tamanha era a dimensão das mudanças a serem implementadas, árduo o trabalho de atingir, de sensibilizar e de transformar mentalidades de pais, de governantes, de administradores, de gestores de órgãos públicos e privados, bem como da sociedade em geral, que se tornou inevitável, buscar na pesquisa científica, o meio de aprofundar o conhecimento e a capacidade de análise da realidade social.

Porto Alegre notabilizou-se pela consolidação e congregação de forças sociais - sociedade civil e órgãos governamentais - que buscaram de forma persistente e organizada, a mudança no atendimento de crianças e adolescentes da cidade, acreditando nos princípios emancipatórios do, então, recente, ECA. Este histórico fez de Porto Alegre, pioneira na implementação e consolidação das estruturas da política de atendimento à infância e à adolescência previstas na Lei 8069/90: criou o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o respectivo Fundo já em 1991, realizou a primeira eleição para Conselhos Tutelares em 1992. O trabalho realizado na cidade, tornou-se referência nacional, fato que, por sua vez, instigava cada vez mais, os agentes envolvidos no processo, a promover o debate crítico e aprofundar conhecimentos sobre o caminho a ser trilhado para a vigência plena da Lei, criando na sociedade e nos poderes públicos, encarregados deste trabalho, um espaço permanente para

menores. São Paulo, USP (dissertação de mestrado), 1990. CASTRO, Myriam Mesquita Pugliese de. *Vidas sem valor*: um estudo sobre os homicídios de crianças e adolescentes e a atuação das instituições de segurança e justiça. São Paulo, USP, 1996.

instituir os avanços e discutir os problemas relativos aos novos direitos da população infanto-juvenil.

Ao completar 10 anos da promulgação da lei 8069/90 ocorrida em julho de 1990, o Rio Grande do Sul e, sobretudo, Porto Alegre, continuam sendo considerados territórios de vanguarda na implementação da mesma. Muitas foram as mudanças ocorridas, as quais podem ser constatadas no cotidiano de entidades de atendimento à criança e ao adolescente, nas relações institucionais pertinentes à questão, em órgãos governamentais e serviços públicos, e também na gestão da política de atendimento no que se refere à forma de tomada de decisões e de aplicação de recursos. É necessário, entretanto, a realização de pesquisa e trabalhos na perspectiva de aprofundar o conhecimento do processo e identificar limites e perspectivas da aplicabilidade desta lei. Em linhas gerais, é a isto que se propõe este trabalho.

Não sendo possível, realizar um estudo capaz de abordar o ECA em seu todo, realiza-se aqui um corte específico, cuja ênfase recai na observação das mudanças ocorridas na Justiça da Infância e Juventude de Porto Alegre, a partir da implementação do ECA. O corte analítico incide sobre os dispositivos legais acerca do pátrio poder, relativamente ao direito à convivência familiar e comunitária, expresso no título II, capítulo III, artigos 19 a 59 do ECA.

A questão do pátrio poder, ligado ao direito de convivência familiar, é aqui entendida, para além das relações intra-familiares e dos direitos subjetivos aí implicados, como a responsabilidade social de guarda e proteção de crianças e adolescentes até que estes atinjam a maturidade de seu desenvolvimento bio-psico-social⁴. A legislação determina a maioridade civil aos vinte e um anos de idade. A responsabilidade social referente à garantia de provimento das necessidades básicas, do cuidado e proteção do desenvolvimento de crianças e adolescentes, é atribuída, de forma prioritária, à família, e de forma extensiva, à sociedade e ao Estado.

⁴ Embora reconhecendo a relatividade e as diferenças conceituais referentes ao desenvolvimento humano, a utilização desta designação, visa enfatizar, as diferenças entre os critérios gerais das leis e as subjetividades, o que será tratado mais detidamente no decorrer do trabalho.

A criação do Conselho Tutelar (CT)⁵, exigida pelo ECA, desafia práticas sociais até então instituídas, as implicações decorrentes deste fato, no atendimento da população infanto-juvenil, constitui aspecto de especial importância no presente trabalho. Este órgão, CT, retira da Justiça da Infância e Juventude parte do atendimento, que antes do advento do ECA ficava sob sua responsabilidade. É o caso do atendimento dos chamados “casos sociais”, entendidos como não judiciais, ou seja, situações que, de acordo com as funções e finalidades da JIJ, necessitam outra intervenção que não a jurídica, por se tratar de problemas, de ordem sócio-econômica e/ou assistencial, relativos às famílias das crianças ou adolescentes. Antes do ECA, quando a justiça atendia tais situações, não abria processo judicial no primeiro momento, pois não existia uma clara definição sobre o tratamento e/ou encaminhamento, jurídico a ser dado em cada caso. Como não existiam critérios claros de organização e procedimentos da JIJ nestes casos, tais situações eram tratadas, na maioria das vezes, administrativamente; a abertura de processos não correspondia a uma uniformidade. Hoje, com os conselhos tutelares, e de acordo com o que preconiza a lei 8069/90, todos os casos de violação de direitos (maus-tratos, abandono ou outros casos de violência), devem chegar, primeiramente, ao CT, que irá receber as denúncias/queixas ou casos diretamente, realizar o atendimento devido e encaminhar a situação com vistas ao ressarcimento dos direitos violados. Portanto, há em relação à JIJ, uma espécie de triagem prévia na chegada dos casos, uma vez que o CT deve encaminhar para os órgãos de justiça, somente as situações que, de fato, configurem um conflito judicial, e não mais, como antes, em que todos os casos, indiscriminadamente, chegavam à justiça. Neste sentido, o Conselho Tutelar interage com o poder público e a sociedade na execução da política de atendimento e constitui-se em fator que possui grande potencial de intervenção e mudança tanto na comunidade e nas famílias que atende, como nas relações institucionais existentes.

⁵ Órgão não jurisdicional encarregado de zelar pela defesa dos direitos previstos no ECA. O CT é um mecanismo de defesa de direitos que a própria Lei 8069/90 prevê para garantir sua vigência plena. O capítulo 3, item 3.3, trata especificamente deste novo instituto.

A análise dos dados mostra a existência de uma interação sociológica que envolve, de forma geral, três fatores: uma legislação específica, como parâmetro de mudança social; a JIJ, como poder estatal; e os conselhos tutelares, como inovação democrática da política de atendimento, e sobretudo, como representação da sociedade na execução de tarefas que antes eram prerrogativas do Poder Judiciário. Nesta interação de fatores é possível perceber a transferência de competências da área social - que o Estado nunca realizou eficazmente - para a sociedade, que por sua vez, não estando fortemente constituída como comunidade nacional, carece da tutela estatal e, por isso mesmo, pouco realiza.

Quanto ao primeiro destes fatores, a legislação, deve-se considerar o caráter social e político que o ECA engendra, constituindo-se numa legislação democrática, que institui mecanismos de participação da sociedade na gestão das políticas e no controle das ações do Estado. Para tanto, são necessários agentes sociais e políticos preparados e engajados no processo de transformação social e cultural que a lei traz em seu bojo.

Quanto ao Poder Judiciário, segundo fator citado, temos que a análise sociológica da ação da justiça sobre os conflitos de direitos relativos à criança e ao adolescente, é tema que carece de subsídios teóricos específicos, embora seja muito relevante para a compreensão dos limites e possibilidades de vigência da lei 8069/90 (ECA) na sociedade brasileira.

O terceiro elemento da interação mencionada, o Conselho Tutelar, possui caráter inovador, em dois aspectos: no aspecto jurídico-legal, é um mecanismo que a própria lei prevê para garantir seu cumprimento. No aspecto político e social, é um instituto da sociedade para atuar junto aos poderes constituídos na função de defesa de direitos.

Os três fatores acima têm na família, seu eixo de intersecção, espaço onde as práticas tanto do CT, como do Estado, via JIJ, têm repercussão.

Nesta dissertação buscou-se identificar os principais reflexos da vigência do Estatuto, na organização e na ação da justiça em relação, sobretudo, aos dispositivos legais que explicitam, buscando regular e

equacionar, uma condição social - pobreza - e uma responsabilidade social - pátrio poder.

Em seus artigos 21 a 24, o ECA altera os pressupostos legais acerca do pátrio poder. O art. 21 dispõe sobre o exercício do pátrio poder: afirma ser este exercido, em igualdade de condições, pelo pai e pela mãe. Existe, nesse caso, uma evolução em relação ao disposto no código civil (1993) no seu artigo 380, que se refere ao pátrio poder como prerrogativa do marido que o exerce com a colaboração e não em igualdade de condições, com a mulher. O artigo 23, refere-se ao fato de pobreza não se constituir em motivo de destituição do pátrio poder. Neste aspecto, o ECA inova, em relação à legislação anterior - o Código de Menores (CM) - quando afirma que a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do pátrio poder. Diz o artigo

*a falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do pátrio poder.”
Parágrafo Único: Não existindo outro motivo, que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio (ECA, p.20).*

A pobreza não justifica a perda do pátrio poder dos pais em relação a seus filhos. Na legislação anterior, a carência ou falta de condições materiais para sobrevivência colocava as crianças/adolescentes (não seus pais) em situação irregular. A declaração de situação irregular pela justiça, em relação a uma criança, tinha por consequência a perda do pátrio poder dos pais sobre os filhos em questão. A perda do pátrio poder ocorria, em tese e na prática, por pobreza. O problema que hoje se verifica, é o de transpor as questões implicadas na garantia dos dispositivos legais sobre pobreza e pátrio poder, presentes no ECA, em uma sociedade que multiplica a exclusão social e a miséria, em proporções assustadoras.

Esta questão adquire especial relevância quando referida às famílias pobres ou das camadas populares⁶, já que é sobre estas que a dita imposição legal torna-se paradoxal, pois *como é possível exigir-se da família que por sua condição sócio-econômica de pobreza é privada do acesso à habitação, à saúde, à educação e à alimentação que, mesmo assim, assegure aos filhos menores tais direitos?* (Andrade, 1992, p.98)

Diante do exposto, algumas hipóteses orientaram a realização deste estudo. Partiu-se do pressuposto de que pela situação de pobreza de certas camadas sociais, a aplicação do ECA na JIJ/PoA, apresentaria, sobretudo, nos casos de destituição do pátrio poder, um caráter dual: a) avanço em alguns aspectos, ou seja, possível redução dos processos de destituição do pátrio poder na JIJ/PoA, depois do ECA. Esta tendência se daria a partir das mudanças que a lei enseja tanto na chegada dos casos à justiça, através da ação do CT, como na organização interna da JIJ, através de revisão e reclassificação dos tipos de processos; b) estagnação na aplicação da lei, ou seja, os limites da ação da JIJ, relativamente aos dispositivos que tratam da questão da pobreza e da responsabilidade social da família. Neste aspecto, comparando os processos de antes e depois do ECA, verificar-se-ia uma mudança na forma destes processos, mais que em seus conteúdos, cujos casos de pobreza e miséria, não diferem. Uma das razões para este entrave seria a omissão do Estado em relação às políticas de proteção social, o que reduziria a eficácia da JIJ, quanto às suas reais possibilidades de resolução de conflitos.

Um segundo pressuposto refere-se ao fato de que, a partir do ECA, passaria a ocorrer, simultaneamente, um incremento da judicialidade na área do ato infracional, traduzido pela maior processualização destes casos e uma desjudicialização do atendimento, verificada na redução de processos, na área cível, sobretudo de destituição do pátrio poder.

A partir desses pressupostos, as questões daí decorrentes pretenderam demonstrar os limites e as contribuições de natureza social,

⁶ Por “famílias pobres” ou das “camadas populares,” entende-se a grande maioria das famílias brasileiras, cuja sobrevivência está ameaçada pela forma de distribuição de renda nacional, em que 78% dos chefes de família percebem mensalmente, no máximo, um salário mínimo. (IBGE,1991)

política e institucional, assim como do campo do direito e das leis, interpostos no processo de implementação do ECA.

O problema abordado nessa dissertação, visa a contribuir para o conhecimento, a crítica e a busca de alternativas para os problemas que afetam crianças, adolescentes e jovens no Brasil, no sentido de reforçar a vigência do ECA. Para tanto, torna-se necessário identificar seus problemas, como uma legislação protetiva no cenário brasileiro. Neste sentido, pretende trazer uma contribuição à Sociologia e demais Ciências Sociais, bem como à Justiça da Infância e da Juventude, na medida em que aborda um juizado específico como campo de investigação.

Além dos aspectos referidos, a avaliação dos reflexos da vigência do ECA na JIJ/PoA, ao completar dez anos de sua promulgação (julho de 2000), justifica-se pela inexistência de estudo na perspectiva apresentada e, também, pela necessidade de pesquisas na área da sociologia do direito, tendo em vista a vigência e eficácia de legislações mais adequadas à construção de um novo tipo de sociedade.

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A vigilância epistemológica, tal como concebida por Bourdieu (1994), constitui, em nosso julgamento, procedimento metodológico fundamental para apreender a realidade, bem como para possibilitar o entendimento do conhecimento produzido. Afirma este autor em relação à postura do investigador na sociologia . . . *es necesario someter las operaciones de la práctica sociológica a la polémica de la razón epistemológica, para definir, y si es posible inculcar, una actitud de vigilancia que encuentre en el completo conocimiento del error y de los mecanismos que lo engendran uno de los medios para superarlo* (Bourdieu, 1994, p.14). O autor chama atenção para as diferenças e peculiaridades da produção do conhecimento nas ciências sociais em relação às ciências naturais, pois o objeto de estudo, naquelas, se confunde com o sujeito do conhecimento, de modo que é necessário uma consciência aguçada, dos limites e reflexos que esta condição traz à pesquisa, para o melhor controle e alcance dos resultados da mesma. O

pesquisador deve tornar-se o próprio supervisor de seu trabalho, nisto consistiria a atitude de “vigilância epistemológica”, procedimento fundamental da pesquisa científica em Sociologia e demais Ciências Sociais.

Em relação à presente pesquisa, a vigilância epistemológica, deve considerar, entre outros fatores, o caráter interdisciplinar do estudo, uma vez que o fenômeno investigado - os reflexos da vigência de uma legislação (ECA) em uma determinada instituição social (JIJ/PoA), ou seja, a relação legislação/realidade social - é também objeto de outras ciências, como o Direito, ou a Antropologia, por exemplo. A questão da interdisciplinariedade do tema neste trabalho, implica no fato de que o problema construído, não esgota, em si, as possibilidades de interpretação das demais ciências, restringindo o estudo ao enfoque sociológico. Desta forma, enquanto pesquisa sociológica, este estudo adentra, e busca respaldo teórico, na produção científica contemporânea das ciências com que possui interface.

Inscrito numa perspectiva epistemológica de natureza crítica, o presente trabalho, recorre a conceitos e categorias de paradigmas que concebem a realidade social como passível de ser transformada a partir do seu conhecimento.

No aspecto geral, a pesquisa consiste em estudo comparativo sobre a Justiça da Infância e Juventude de Porto Alegre em dois períodos: antes do ECA (1983/1990) e depois do ECA (1991/1998). Compreende, assim, o espaço de tempo de dezesseis anos, entre 1983 e 1998, tendo como objetivo conhecer as implicações da vigência da nova legislação para a infância, na respectiva justiça especializada .

Para determinar o período de tempo objeto do estudo, considerou-se os anos representativos do período em que vigorou o Código de Menores - antiga legislação para infância no Brasil, lei de 1979 - e os anos posteriores à vigência do ECA, cuja promulgação foi em 13 de julho de 1990. Considerou-se, também, garantir a máxima atualidade possível na obtenção dos dados e a equidade no número de anos que compõem os dois períodos

em que a amostra subdivide-se⁷. Isto posto, chegou-se ao período de 16 anos, entre 1983 e 1998, assim distribuídos: primeiro período - de janeiro de 1983 a dezembro de 1990 (oito anos), anterior à vigência do ECA; segundo período - de janeiro de 1991 a dezembro de 1998 (8 anos), posterior à vigência do ECA.

Para os fins desta pesquisa, o período entre julho e dezembro de 1990, isto é, o mês da promulgação do Estatuto e imediatamente seguintes, foi considerado como sendo anterior à vigência deste, dado que neste curto espaço de tempo nenhuma alteração significativa pôde ser implementada em nível institucional ou mesmo na política de atendimento à infância e adolescência, uma vez que a sociedade e as instituições estavam ainda tomando conhecimento das mudanças provocadas pela lei. As modificações mais expressivas, que eventualmente surgiram no decorrer da pesquisa de campo, relativas a este interregno, são devidamente explicitadas quando das considerações sobre os dados levantados.

A pesquisa consistiu na análise, de documentos e de dados estatísticos, das mudanças, procedimentais e de ordem técnico-administrativa, que a vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente produziu na prática da Justiça da Infância e Juventude de Porto Alegre, enfatizando conceitos, técnicas e relações institucionais expressas nos processos de verificação de situação irregular (antes do ECA) e de destituição do pátrio poder⁸ (depois do ECA).

Por mudanças procedimentais e de ordem técnico-administrativa, entende-se tanto os aspectos organizacionais propriamente ditos, relativos aos dados quantitativos, cartórios, equipes técnicas, como as alterações de caráter qualitativo relativas aos procedimentos e formas dos processos de destituição do pátrio poder e das decisões judiciais, antes e depois do ECA.

⁷ Privilegiou-se o critério da igualdade do número de anos para os períodos estudados, tendo em vista contemplar um apanhado mais amplo, para a comparação dos dados. Todavia não existe, para o período anterior ao ECA, a mesma segurança quanto à correspondência entre os números e a realidade, que existe em relação ao período posterior à lei, tendo em vista a dimensão das mudanças provocadas pelo ECA na organização da JIJ, o que torna o primeiro período demasiado distante em termos de arquivo judicial.

⁸ Usa-se indistintamente as terminologias perda ou destituição do pátrio poder, sendo que os processos são classificados na JIJ como de perda/suspensão do pátrio poder.

São indicadores de mudanças produzidas pelo ECA na JIJ/PoA: a natureza dos casos atendidos, designada pelo motivo da ação; a tipificação dos processos em um e outro período; o número de processos. Quanto aos processos de destituição de pátrio poder, indicam mudanças no tratamento desta questão pela JIJ/PoA: o número destes processos antes e depois do ECA; os motivos e as formas de ingresso das ações; a intervenção do Conselho Tutelar em cada caso, após o ECA; as condições de vida das crianças e famílias objeto dos processos; os condicionantes da decisão do juiz; a decisão judicial; o destino das crianças e adolescentes objetos da ação judicial, entre outros. Estes indicadores estão explicitados, no instrumento de coleta de dados, elaborado para a análise do conteúdo dos processos de destituição do pátrio poder (anexo A) desta pesquisa.

A pesquisa foi realizada no Juizado Regional da Infância e da Juventude de Porto Alegre, escolhido em razão do pioneirismo da cidade, já demonstrado na apresentação deste trabalho, no que se refere à implantação do ECA. A JIJ, no Rio Grande do Sul, é dividida em juizados regionais, que podem criar varas específicas, conforme a necessidade, a partir de decisão do Tribunal de Justiça do Estado. Em Porto Alegre, existem três varas na JIJ, cujas competências e formas de funcionamento são tratadas em capítulo específico. Para os fins desta pesquisa, trabalhou-se com dados dos três juizados, conforme os objetivos em questão.

Os dados empíricos constituíram-se a partir de relatórios sobre o número e o tipo dos processos produzidos pela JIJ de Porto Alegre, nos períodos analisados; e também da análise dos processos de perda ou suspensão do pátrio poder, a partir do instrumento de coleta de dados, já referido. Nestes processos, os principais aspectos investigados foram: características das crianças e famílias objeto das ações judiciais (idade, cor, relação dos pais, condição econômica); principais causas das ações judiciais; caracterização da intervenção da equipe técnica do juizado no processo; indicadores da ação do CT no processo; condicionantes da decisão do juiz; decisão judicial; destino das crianças/adolescentes após sentença.

Além dos dados obtidos através de documentos, foram realizadas entrevistas, com três juizes da infância e juventude que atuam ou atuaram em Porto Alegre, sobre o processo de implantação do ECA na JIJ/PoA. Estas entrevistas tiveram caráter suplementar, visando estabelecer relações com os demais dados da pesquisa.

A análise e interpretação dos dados fundamentou-se em aspectos que emergem da discussão sobre: a) a relação Estado/sociedade na busca da consecução de direitos e realização de justiça social, enfatizando o papel da intervenção do Estado, b) a família, enquanto sujeito ativo e depositário imediato das funções e deveres relativos à guarda e proteção de seus filhos, c) o papel do conselho tutelar, considerado como elemento de intervenção não jurisdicional e não estatal nas questões de direitos da população.

Os principais atores sociais envolvidos nos processos judiciais, neste estudo, são as crianças e suas famílias, o Estado e o Conselho Tutelar. Os demais órgãos, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, e mesmo as equipes técnicas do judiciário serão enfocados, à medida em que suas ações auxiliem no esclarecimento das situações apontadas pela pesquisa.

CONSTRUÇÃO DA AMOSTRA

A amostra para o estudo do conteúdo dos processos de destituição do pátrio poder foi construída a partir do número de processos deste tipo, existentes no período, relativos à 1ª vara da infância e juventude. Da listagem obtida junto ao cartório judicial, com o total de processos iniciados a cada ano, de 1983 a 1998, era escolhido, aleatoriamente, um a cada sessenta processos. Apesar de existirem três varas na JIJ/PoA, somente a 1ª e a 2ª trabalham com casos de destituição de pátrio poder. A amostra foi construída com os processos da 1ª vara, considerando dois fatores: a impossibilidade material de trabalhar com processos das duas varas, e o fato de que, no primeiro período estudado, só havia uma vara na JIJ/PoA, então, todo material do período anterior ao ECA é, de fato, da única vara, então existente. Portanto, embora a análise dos dados quantitativos, de caráter

geral, seja referente aos processos existentes nas três varas, a amostra para a análise do conteúdo dos processos, foi construída a partir de uma delas.

Foram analisados 36 processos, abrangendo os dois períodos; destes, dezoito, são relativos ao primeiro período, e dezoito do período posterior ao ECA. É importante esclarecer que o total de processos analisados foi o número possível, dentro das circunstâncias da pesquisa, já que o instrumento de coleta de dados, na análise dos processos, é composto por cerca de setenta itens/questões.

A principal técnica empregada para a coleta dos dados foi a análise documental (relatórios sobre número e tipo de processo existente na JIJ, bem como o conteúdo dos processos de destituição do pátrio poder). Os gráficos comparativos foram construídos a partir de relatórios sobre os processos existentes na JIJ/PoA⁹. A pesquisa nos processos de destituição do pátrio poder, ocorreu no arquivo do Tribunal de Justiça; alguns de seus resultados foram traduzidos em gráficos sobre o conteúdo e natureza destes, antes e depois do ECA.

A fase de coleta de dados na JIJ (Fórum) e no arquivo judicial, ocorreu no período de fevereiro a março de 1999. Em abril de 1999, procedeu-se ao trabalho com os dados, tabulação, montagem de tabelas e gráficos, elaborando-se um primeiro estudo comparativo. Após esta fase, as entrevistas foram realizadas, no final de maio e início de junho de 1999, com dois juizes em atividade na JIJ/PoA e um desembargador que atuou na JIJ/PoA à época da implantação do ECA.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos. No capítulo um - *Estatuto da Criança e do Adolescente, lei de interesse social* - o ECA é apresentado sob três aspectos que, de certa forma, constituem interfaces da lei com diferentes áreas de trabalho e pesquisa. Embora o tema principal desta pesquisa seja uma lei – o ECA, não nos deteremos, por razões de tempo e espaço, no aspecto geral da discussão sobre o papel e o alcance

⁹ A obtenção do total de processos relativo a cada ano, exigia a impressão de relatórios muito extensos, já que tal dado não estava disponível para consulta. Somente a partir de 1995 a JIJ/PoA passou a emitir mapas anuais com a totalização de processos. Diante de tais limites buscou-se levantar os dados numéricos apenas sobre os processos de destituição do pátrio poder e das classes de processo mais diretamente relacionadas, como adoção e abrigo.

efetivo das leis frente às transformações das sociedades contemporâneas, sobretudo do Brasil. Por isso o capítulo refere, especificamente, o ECA.

Destaca-se a formulação do ECA no contexto do atual debate sobre direitos humanos, como lei que protege direitos especiais relativamente novos, se considerados na perspectiva de evolução da construção de novos direitos e suas garantias pelas sociedades atuais. Busca-se destacar a concepção de direito e de justiça que a lei encerra e, ainda neste capítulo, exploram-se as questões sobre a implementação da lei propriamente dita; especial destaque é atribuído ao Conselho Tutelar, como órgão inovador, criado pela lei, tendo em vista sua importância relativamente ao objeto de estudo.

O segundo capítulo – *Famílias brasileiras: protagonismo social e desproteção* - busca situar e problematizar a família e o instituto do pátrio poder no contexto da sociedade brasileira, enfocando principalmente a situação das famílias pobres. Consideram-se os diferentes enfoques em termos do sentido e do significado atribuído à “família”, no Brasil, hoje.

Diante da realidade de privação da maioria das famílias brasileiras, salienta-se a necessidade da implementação de políticas públicas, propondo uma revisão dos marcos referenciais que têm orientado o planejamento destas políticas, desde a perspectiva do ECA.

O terceiro capítulo – *Intervenção estatal sobre a infância* - busca caracterizar a Justiça da Infância e Juventude do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre, como ação estatal, discutindo-se as tendências esperadas no cumprimento da lei e suas repercussões naquele órgão. O Conselho Tutelar é focado como forma de desjudicialização do atendimento, salientando-se as implicações políticas, sociais e administrativas de sua ação.

O capítulo quatro – *As implicações do Estatuto da criança e do adolescente na Justiça da Infância e Juventude de Porto Alegre* - apresenta os dados da pesquisa sobre os processos da Justiça da Infância e Juventude de Porto Alegre e, a caracterização dos processos de destituição do Pátrio Poder, identificando os aspectos de avanços e de estagnação na aplicação da lei 8069/90 referidos como hipótese de trabalho.

Ao final, busca-se traçar um quadro interpretativo a cerca dos dados apresentados, destacando as contradições do Estado brasileiro que repercutem na implementação do ECA de forma geral, e na JIJ, em particular. Retomam-se as hipóteses que dizem dos limites da lei quanto à garantia do direito à convivência familiar e comunitária para as crianças de famílias pobres frente às características político-institucionais do Estado brasileiro; da necessidade de melhor regulamentação dos direitos para os não autores de ato infracional, ou seja, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social; bem como a questão das políticas voltadas para a família, propondo uma redefinição dos seus marcos referenciais, a partir dos direitos individuais básicos de seus membros, no planejamento e implementação de programas. Também a hipótese de incremento da juridicidade na JIJ, provocada por dispositivos da nova lei, é analisada à luz dos dados quantitativos relativos ao ato infracional e aos abrigamentos de crianças e adolescentes.

Levando em conta os limites do presente estudo, busca-se apontar perspectivas de trabalho e de pesquisa nesta área. Já que muitas questões, apenas tangenciadas, mereceriam investigação mais ampla e detalhada.

1 ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - LEI DE INTERESSE SOCIAL

A enorme defasagem entre a amplitude do debate teórico sobre os direitos humanos e os limites dentro dos quais se processa a efetiva proteção dos mesmos nos Estados particulares e no sistema internacional, só pode ser superada pelas forças políticas, os sociólogos do direito são os que estão em melhores condições para documentar essa defasagem, explicar suas razões e, graças a isso, reduzir suas dimensões. (Bobbio, 1992, p.82)

Partimos do pressuposto de que o Estatuto da Criança e do Adolescente, para além de seus princípios e normas pragmáticas, é um instrumento que contém dispositivos concretos de mudança social e cultural.

Este capítulo tem como objetivo explicitar o significado sociológico do ECA para a realidade brasileira, destacando aspectos teóricos e as práticas sociais e judiciais que enseja. Busca-se dimensionar as implicações de sua vigência, tendo como objeto empírico a realidade de Porto Alegre/RS.

Indaga-se, em que medida, a partir da elaboração e vigência do ECA, seria possível afirmar que o Brasil deixou de ser, na prática, um *mero signatário* da Convenção Internacional dos Direitos da Criança realizada em 1989 na ONU, transformando ideais, em direitos efetivos. Buscando responder à esta questão, neste capítulo, o ECA será abordado em três aspectos principais. Primeiro, apresenta-se e discute-se a evolução da legislação sobre direitos humanos e suas formas de efetivação nos diferentes países, especialmente no Brasil, onde é considerada por sua novidade em termos de valores e de conceitos sobre cidadania, tendo em vista a possibilidade de, ao lado de outras iniciativas e leis, ser o ponto de partida para existência de uma nova ética nas relações sociais e políticas, o

que contribuiria para a melhoria da sociedade futura. Segundo, explicitam-se as concepções de direito e de justiça que o Estatuto encerra, caracterizando-o como lei que está em consonância com uma abordagem “problematizante” do direito¹⁰. Terceiro, examina-se o conteúdo da lei propriamente dita, em termos da relação entre seus conceitos e os problemas práticos, que impõem limites à sua aplicabilidade, considerando as questões pertinentes à descentralização administrativa e à municipalização do atendimento, preceitos constitucionais que o ECA incorpora, como base de sua efetivação e que relacionam o problema com a instância local.

A literatura sobre o ECA apresenta, basicamente, duas abordagens. Uma delas ressalta a necessidade da vigência do ECA para a sociedade brasileira, tendo em vista sua pertinência, alinhamento com as convenções internacionais de direitos e a perspectiva de cidadania ensejada na lei. Em outra abordagem, os autores enfatizam aspectos específicos na análise do tema, estudando a violência¹¹ contra crianças e adolescentes, em diferentes enfoques, desde a violência intra-familiar (ou violência doméstica), passando pela violência social¹², chegando à violência institucional¹³.

Na primeira abordagem, os trabalhos buscam a conscientização da população acerca dos “novos direitos” da criança e do adolescente para que a sociedade assuma sua parcela de responsabilidade na condução do

¹⁰ A abordagem problematizante opõe-se a uma visão instrumentalista do direito, que o concebe como “tecnologia de controle social”, instrumento promotor da ordem social e manutenção do “status quo”. A visão problematizante do direito opõe-se à concepção do direito moderno (esta questão será abordada adiante).

¹¹ Os trabalhos de Viviane Nogueira de Azevedo Guerra, Heleieth Saffioti, Sérgio Adorno, Irene Rizzini, Irma Rizzini, Vicente de Paula Faleiros, Alba Zaluar, Luiz Antonio Machado da Silva, José Vicente Tavares, entre outros, abordam a temática da violência contra a população infanto-juvenil. Encontramos, também, outros cortes na abordagem do tema, como: crianças e adolescentes de e na rua; sobre o qual existem várias pesquisas visando tanto uma conceituação sociológica para o problema como levantamentos quantitativos para melhor conhecimento desta realidade. Nesta abordagem temos alguns trabalhos de Fúlvia Rosemberg.

¹² Forma de violência que tem origem na ação ou omissão do Estado, sobretudo, em relação às populações mais pobres, que vivem privações de toda ordem. Expressa-se, também, como violência simbólica (Bourdieu, 1989, 1997).

¹³ Tipo de violência, própria de instituições de atendimento, por vezes *naturalizada* e, baseada em conceitos técnicos e pedagógicos do início do século, difundidos, culturalmente. Para uma visão mais abrangente, ver Foucault, 1995.

processo de garantia desses direitos¹⁴. Trabalhos com um corte menos específico, abordam as condições de vida e de perspectivas de crianças e adolescentes.¹⁵

Os trabalhos sobre família desenvolvidos sob a perspectiva do ECA constituem um terceiro enfoque sobre o tema, integrando novos conceitos e teorias aos estudos até então desenvolvidos, e, nesse sentido, possuem estreita ligação com o objeto aqui tratado.

1.1 O ECA e os direitos humanos

A preocupação com os direitos humanos decorre do desenvolvimento da democracia, como meio de alcançar formas superiores de justiça social. Historicamente, a idéia de democracia está associada à existência e ao respeito a direitos. Base da teoria política liberal do século XIX, a democracia vinculava-se à existência e à garantia dos direitos civis de liberdade gradativamente ampliados para direitos de participação política¹⁶. No início do século XX, na base das reivindicações que deram origem ao Estado de Bem-estar, está o reconhecimento e legitimação histórica dos direitos sociais, que nascem, em certa medida, através da vivência da democracia política pelos trabalhadores. Até os anos sessenta, nos países centrais, a chamada “cidadania social”¹⁷, foi sustentada por um certo equilíbrio entre Estado e mercado, como resposta do capitalismo às lutas sociais. A crise do Estado-Providência nestes países, cujas causas não cabe

¹⁴ Nesta abordagem, estão os trabalhos de Emílio Garcia Mendez, Antônio Carlos Gomes da Costa, Edson Sêda, Lúcia Galeano, Luís de La Mora, Munir Cury, entre outros autores cujos nomes estão diretamente associados ao Estatuto da Criança e do Adolescente seja como redator ou comentarista de seus artigos. Estes mesmos autores, também produzem teoricamente sobre a implementação de políticas de atenção à criança e ao adolescente.

¹⁵ Praticamente, toda a produção teórica voltada para a implementação de políticas sociais na área da infância e adolescência aborda este conteúdo. Além disso, publicações como “ECA em revista”, revista do Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente - Fórum DCA, boletins do Instituto Nacional de Estudos Socioculturais - Inesc, contam com a colaboração de diversos autores, especialistas e pesquisadores, que discutem vários aspectos desta problemática.

¹⁶ Neste contexto, o sufrágio universal e o voto feminino são conquistas recentes.

¹⁷ Denominação típica da cidadania do período do Estado-Providência, o qual provocou uma espécie de “transformação socializante do capitalismo”. De acordo com SANTOS (1996) este tipo de cidadania veio mostrar-se atomizante e estatizante frente as demandas da subjetividade pessoal, que manifestou-se nas denúncias dos novos movimentos sociais nos anos setenta e oitenta. Agora, busca-se superar este tipo de cidadania de modo que, uma nova forma de sujeito social contemple a subjetividade pessoal e solidária (SANTOS, 1996, p.247-249).

discutir aqui,¹⁸ conduziu à reformulação das políticas sociais e previdenciárias naqueles estados, processo ainda em andamento e que antes de anunciar o fim deste tipo de regulação social, aponta para uma adequação do Estado-Providência ao novo modo de acumulação capitalista e exigências na esfera da reprodução social.

Adentrar a questão conceitual ou etiológica sobre as novas concepções acerca dos “direitos humanos” - expressão por definição, tão vaga quanto complexa - implicaria realizar outra reflexão, a qual não caberia neste momento, de modo que a temática será tratada, a partir de referências ao caso específico abordado por este trabalho - os direitos da população infanto-juvenil no Brasil – onde convivem, maior democracia política (desde a década de 80), e aprofundamento das desigualdades e da exclusão social.

Considerando-se o contexto mundial, caberia indagar, em que medida o Brasil participa do debate atual sobre os direitos humanos e da construção de uma nova ética, para um novo mundo. Nesse sentido, o ECA, juntamente com outras legislações recentes, representaria a inclusão no ordenamento jurídico nacional, dos chamados direitos de terceira e de quarta geração, acrescentando-se aos direitos já consagrados (civis, políticos e sociais), os direitos coletivos, os direitos difusos e o direito dos povos. Estes “novos” direitos buscam contemplar as peculiaridades de grupos ou coletividades como crianças, idosos, doentes, mulheres e tantos outros, bem como, aspectos da vida como, proteção ambiental contra catástrofes ecológicas que podem atingir todo o planeta. Esses novos conceitos chegaram ao Brasil, suplantando a concepção de leis com objetivo estrito, de regulação e de ordenamento da vida social, sob a forma de novas legislações com uma perspectiva de emancipação dos sujeitos, de que o ECA é um bom exemplo.

Bobbio (1992) aborda as questões conceituais e histórico-filosóficas acerca da evolução e realização dos direitos humanos. Enfatiza o aspecto histórico e teórico da questão, evidenciando os argumentos que

¹⁸ Sobre a crise do Estado-Providência ver SANTOS, 1996.

fundamentam a existência, o reconhecimento e a garantia destes direitos nas sociedades atuais. Sustenta a tese de que *os direitos humanos são históricos, nascidos em circunstâncias específicas caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes . . .* (p.5). O autor reitera, portanto, a idéia que vincula a questão da viabilidade de realização dos direitos humanos a circunstâncias de natureza política. Esta vinculação seria sintetizada na constatação de que as exigências de direito, em relação aos poderes constituídos, a despeito de seu surgimento no tempo, seriam sempre de duas espécies: *ou impedir os malefícios de tais poderes ou obter seus benefícios* (p.5). As primeiras corresponderiam aos direitos de liberdade, exigiriam uma não ação do Estado (buscariam limitar o poder do Estado); as segundas, corresponderiam aos direitos sociais, exigiriam uma ação positiva do Estado (por conseqüência, reforçariam o poder do Estado) (Bobbio, 1992).

A construção e a valorização da cidadania e da democracia como caminho capaz de forjar uma sociedade mais justa e igualitária, traduz-se no Brasil, pela luta social em favor da garantia dos direitos humanos. Esta luta ganha importância à medida em que a “cidadania social”, consolidada nos países centrais até os anos sessenta, nunca se efetivou no Brasil, no sentido da eficácia e amplitude de cobertura na prestação de serviços e benefícios estatais ao cidadão. O ECA regulamenta preceitos constitucionais acerca dos direitos sociais. Entretanto, como prevê uma articulação muito intensa entre as esferas de governo para a garantia e consecução destes direitos, sua efetivação não é homogênea, obedecendo à lógica de diferentes mecanismos e estratégias na relação estado-sociedade em cada circunstância regional e/ou local. Na experiência de nove anos de vigência do ECA no Brasil, pode-se extrair duas constatações: uma relacionada à ação estatal; outra relativa à ação da sociedade. No âmbito da ação estatal, verifica-se que as medidas e iniciativas concernentes à política de atendimento, que dizem respeito à forma de gestão e de ampliação do espaço de interlocução do Estado com a sociedade (como a criação de conselhos, por exemplo), estão sendo, progressivamente, implantadas em

todo país. Entretanto, as medidas e iniciativas que implicam a criação, implementação e desenvolvimento de serviços públicos, e de prestação do atendimento, ou ocorre em ritmo muito lento ou é quase inexistente. Isto porque dependem, em grande medida, de uma redistribuição de recursos, decorrente de reformas econômicas, como a fiscal e a tributária. Sendo assim, na análise dos limites e perspectivas da vigência do ECA, faz-se necessário verificar o esforço político e ideológico que os governos locais mais comprometidos com a transformação e melhoria da realidade social do país, realizam, juntamente com o governo federal, frente aos desafios que a lei impõe.

No âmbito da ação da sociedade, diferentemente das lutas operárias do século XIX, origem de legislações sociais que consolidaram a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores, as lutas de movimentos e grupos sociais que pressionam pela efetivação dos direitos humanos no Brasil, e que participaram do processo de elaboração do ECA, parecem exercer, como afirma Weffort (1992), muito maior influência no regime político do que no governo propriamente dito. Ou seja, fortalecem e ampliam, com sua ação, a dimensão liberalizadora da democracia (do direito à manifestação, à organização, à informação), mas não efetivam a dimensão da participação, no sentido de capacidade da sociedade em influenciar o governo e suas políticas. Esta questão adquire maior importância, considerando-se que a criação de instâncias de gestão conjunta entre sociedade e governo (como conselhos deliberativos e consultivos), não corresponde à maior influência da sociedade sobre o governo. Corre-se, assim, o risco de estar construindo uma cidadania estatal, absorvendo na lei, conquistas emancipatórias (diferentes formas de participação e de organização da sociedade, entre outras) e, portanto, transformando as energias emancipatórias em formas de regulação. Santos (1996) alerta para esse risco, no momento em que as sociedades dos países centrais e semiperiféricos do sistema econômico mundial, buscam uma alternativa de desenvolvimento social que supere, na prática, a cidadania individual e atomizante, que por não conceber diferenças entre os sujeitos sociais (são todos iguais perante a lei), sufocou

as subjetividades. O que não foi contemplado na cidadania liberal, e depois, na cidadania social (as diferenças entre os sujeitos de direitos), eclodiu sob forma de novas solidariedades, nova resistência e criatividade de mobilização no cenário social e político. As forças sociais responsáveis pela energia renovadora das bases de sociabilidade não podem converter-se em meros aspectos da regulação da vida social, tornando os indivíduos em conjunto, uma massa amorfa. Este aspecto é importante na análise do comportamento do Estado e da sociedade em relação a lei 8069/90, indicando a necessidade de esforços coletivos para a implementação da mesma, a fim de evitar, por um lado, que a sociedade seja tratada como massa amorfa pelo Estado, e por outro lado, para evitar que as práticas corporativas, de órgãos não-governamentais, em instância de decisões conjuntas, prejudiquem o processo.

As exigências de direitos previstos no ECA ocorrem, principalmente, no âmbito dos direitos sociais e surgem, conforme Bobbio (1992), no sentido de obter os benefícios dos poderes constituídos, à medida em que viabilizam-se através da implementação e da expansão de políticas sociais. Exigem uma ação positiva do Estado para sua realização, e, neste sentido, legitimam os poderes constituídos como elemento central para garantia de tais direitos.

Os discursos sobre cidadania e direitos integram diferentes grupos e/ou interlocutores, sob uma aparente unidade de distintos significados e agendas sociais. Faz-se necessário, portanto, deter-se um pouco mais, na apreensão do “locus” dos direitos sociais na temática geral dos direitos humanos, bem como revelar as questões políticas que operam em diferentes formas e contextos quando da realização de tais direitos. O ECA, acha-se, em grande parte, voltado para o atendimento da população infanto-juvenil tendo em vista a garantia dos direitos sociais de educação, de saúde, de lazer, de cultura, de esporte, de proteção ao trabalho, e, também, de assistência e proteção à família.

Com a passagem dos direitos sociais à categoria dos direitos humanos, esta passou a conter direitos, muitas vezes, incompatíveis entre

si, direitos cuja proteção não pode ser concedida sem que haja restrição ou suspensão da proteção de outros¹⁹. Tal afirmativa parece banal e remeteria à máxima de que “o direito de um acaba onde começa o do outro”, entretanto, esta premissa refere-se aos indivíduos isoladamente e diz respeito aos direitos de liberdade de cada um. À medida em que passamos a tratar de coletividades politicamente organizadas, legitimamente colocadas frente ao Estado no exercício da democracia e da cidadania, exigindo direitos, que, quando de sua operacionalização mostram-se incompatíveis, torna-se necessário uma melhor compreensão dos discursos, aparentemente iguais, acerca dos direitos humanos. Cabe explicitar que, também, em relação aos direitos humanos, existe uma concepção liberal e uma concepção socialista, que se distinguem de acordo com a ordem de prioridade dos direitos, e os critérios da escolha desta ordem, que os Estados estabelecem, entre os direitos de liberdade (garantidos com a não ação do Estado) e os direitos sociais (que exigem a ação do Estado para sua garantia). Os Estados e sociedades têm a tarefa de escolher, a cada momento histórico, entre priorizar as “liberdades” ou os “poderes”, no processo de promoção e garantia dos direitos humanos. Este dilema, Bobbio (1992) define como a difícil equação de conseguirmos ter sociedades simultaneamente livres e justas.

Neste sentido, considerando-se que o Brasil apresenta um relativo avanço de práticas democráticas (garantia de liberdades), quando comparadas ao desenvolvimento econômico e social, evidencia-se o fato de que a prioridade da ação estatal, neste momento histórico, deveria voltar-se para criar as condições econômicas que possibilite o provimento e a cobertura universal de políticas públicas básicas, condição para garantia dos direitos sociais. Nesta luta, o ECA está para o cenário nacional e mais especificamente, estadual, como instrumental que pode ser acionado tanto pelo Estado como pela sociedade, justificando a priorização de tais direitos.

¹⁹ BOBBIO (1992, P.43) exemplifica: *o aumento do poder de compra de automóveis, diminui, até quase paralisar, a liberdade de circulação*. SANTOS (1996, p.89) refere-se à esta questão no contexto atual do “capitalismo desorganizado” quando afirma *o modo dominante de assegurar material e institucionalmente o aumento das escolhas faz com que, paralelamente ao aumento das escolhas, se assista à diminuição da capacidade de escolher*.

Com relação ao uso do instrumental referido acima (ECA), pode-se dizer que o Brasil normatizou as diretivas gerais de ação (exigências) proclamadas na Convenção da ONU (1989). Também é fato que os ideais e princípios gerais proclamados em convenções internacionais orientam-se para um futuro indeterminado e incerto sem garantia de realização enquanto não forem transformados em lei positiva nos estados nacionais, ou seja, enquanto não forem acolhidas em outro ordenamento jurídico que contemple formas legais de proteção das referidas *exigências de direitos*. Visto por este ângulo, no Brasil, o ECA transformou as prerrogativas da Convenção Internacional de 1989 em “normas positivas”. Porém, até a efetividade de tais direitos, existe outro percurso.

Vale lembrar, que do ponto de vista jurídico, conforme Márcio Puggina (1996), o direito se realiza em dois momentos: o da criação da norma e o da sua aplicação. *O direito meramente criado é idealização pura* (p.163). O fenômeno jurídico só se completa com a aplicação da norma, a qual pode dar-se de forma espontânea ou coativa.

Logo, a vigência do ECA é apenas um dos requisitos na direção da concretização dos direitos de crianças e adolescentes brasileiros. A garantia de aplicabilidade fica na dependência da iniciativa política nas três instâncias de governo, e nestas, depende de ações do executivo, do judiciário e do legislativo. A implementação de políticas públicas é a chave deste caminho, onde o município, os governos locais são protagonistas. O cunho municipalista da lei, tem origem nos dispositivos constitucionais que o ECA incorporou e cujo conhecimento permite melhor contextualizar as possibilidades de efetivação destes direitos no Brasil.

O processo constituinte, decorrente da transição política, apresentou uma ambivalência claramente vinculada aos diferentes interesses: de um lado a expectativa da incorporação de direitos sociais, de outro, as necessidades da gestão da crise e as propostas de ajuste, com base na perspectiva neoliberal. A atual constituição ao mesmo tempo que contempla direitos sociais, deixa sua efetiva vigência dependente de leis complementares, constantemente postergadas.

Com relação ao papel do Estado na implementação de programas e políticas que venham a efetivar os direitos sociais Castro (1988) afirma

. . . diante da crítica ao modo de funcionamento do aparato público produtor de políticas sociais - caráter excessivamente centralizado, burocratizado, privatista e excludente - e suas implicações no processo de democratização, são apontadas, na CF, duas soluções político-institucional: a) participação e incorporação de atores na arena decisória para assegurar maior transparência e democratização no processo de formulação e execução das políticas de governo; b) a descentralização como forma de superar a ineficiência do gigantismo burocrático e seus efeitos já tão conhecidos. . . (Castro, 1991,p.85).

A descentralização de poder e a desconcentração administrativa entre as esferas de governo, expressa na Constituição, através de maior autonomia atribuída aos municípios, é reafirmada no ECA, que tem na municipalização do atendimento um de seus pilares.

Sendo a organização de serviços públicos um pressuposto para efetivação de direitos, a cidadania deve manifestar-se, nesses serviços ou na luta pela sua existência, como força social capaz de alterar a realidade que se mostra adversa. Neste caminho, a democracia é vista como meio e fim político capaz de possibilitar o alcance e a consolidação de práticas que podem fazer de leis dessa natureza, uma realidade mais que legal, jurídica e administrativamente eficazes e socialmente transformadora.

As condições de realização da democracia e dos direitos humanos nas sociedades, exige o necessário esclarecimento de um e outro termo. O conceito de democracia que Renato Janine Ribeiro expressa em artigo intitulado *Primazias da democracia - os direitos humanos seriam hoje uma ameaça ao Estado democrático?* aplica-se ao propósito desta discussão. Afirma o autor, alertando para os riscos de medir-se os direitos humanos pelos direitos privados - *o direito como parte do patrimônio individual, perde de vista a essência dos direitos políticos, que se ligam à democracia, enquanto poder do povo, isto é, poder constantemente criado pelo povo cujo mérito e custo reside justamente no fato de nunca se completar e que, por isso, jamais dá aos cidadãos o falso sossego dos regimes autoritários, o ilusório conforto de ter seus negócios decididos por outrem* (Ribeiro, 1997).

Nesta concepção, está presente a idéia de responsabilidade social na construção do Estado democrático e, por conseguinte, na efetivação dos direitos humanos. O referido artigo enfoca os direitos políticos, mostrando que estes não podem ser reduzidos a direitos privados individuais. Este debate contempla a diferença entre subjetividade pessoal e cidadania social (estatal), que veio à tona nas reivindicações de caráter pluralista dos movimentos sociais dos anos oitenta. Neste sentido, os direitos políticos inscrevem-se como responsabilidade social na construção de uma nova cidadania. *Na democracia os assuntos de todos devem ser decididos por todos, portanto os direitos políticos, nela, têm de ser também, deveres, obrigações. Não pode-se mostrar pela coisa pública ou democrática a indiferença que pode ter pelos seus outros direitos . . .* (Ribeiro, 1997).

O autor conclui afirmando que, em relação aos direitos humanos, os direitos de participação política estariam num plano superior porque são constitutivos do único regime político em que a liberdade/responsabilidade aparecem como direitos/deveres universais. Quando concebe os direitos políticos como constitutivos da democracia, enfatiza o fato de que para que esta se realize, aqueles têm de ser exercidos como “dever” de cada um, em relação à democracia.

A idéia de democracia como poder e responsabilidade que deve ser compartilhada entre os indivíduos na consecução do Estado e na efetivação de direitos, reforça a idéia de Weffort (1992), da necessidade de formação de uma comunidade nacional forte e qualificada, isto é, uma comunidade nacional apta a concretizar as conquistas de direitos.

A produção legislativa acerca de novos direitos, gerada pelas novas formas de conduta político-social no Brasil, é concebida como resposta necessária às exigências de uma sociedade plural, com múltiplos espaços de determinação da existência social e com muitas necessidades. A carência de políticas sociais básicas, a falta de educação e de acesso a este direito, impede a consciência da população brasileira sobre os seus próprios direitos, dificultando a consolidação da democracia e cidadania.

No contexto global de debates e da prática sobre os direitos humanos, o Brasil tem avançado na lei, na forma, no discurso, desde os anos 80, de forma relativamente rápida, mas, avança em ritmo muito lento, em direção às formas concretas de administração e efetivação destes direitos. Os dois aspectos são fundamentais, entretanto devem ser conduzidos sem grande descompasso, sob pena de perderem o sentido.

1.2 As leis para a infância no Brasil: diferenças doutrinárias

Em palestra aos conselheiros tutelares do Rio Grande do Sul²⁰, Edson Sêda²¹ afirmava que, no que concerne à legislação para a infância e adolescência, o século XX será visto no futuro como uma época decadente. O ECA seria uma lei com princípios do século XXI, enquanto o código de menores de 1927, guiou os princípios do século XX. O autor contrastava os princípios norteadores das legislações para a infância, na América Latina, criadas nos anos 20 com os princípios orientadores do ECA, no Brasil, mostrando a principal diferença que as distingue, ou seja, a forma de conceber, socialmente, a criança e o adolescente.

Ainda sobre a mudança na forma de conceber as crianças, Mendez (1992), refere-se à importância do livro de Philippe Ariès *Vitória social, história social da criança e do adolescente*, pelo radicalismo de sua tese, construída a partir do estudo das obras de arte, através da história. Sua tese: antes do século XVI, a infância não existia, ou seja, as crianças não eram percebidas pela consciência social como uma categoria diferenciada em relação ao mundo dos adultos. Somente no século XVII, a criança seria “descoberta”, o que pode ser “captado” nas obras de arte, onde as crianças aparecem realizando outras atividades que não as de caráter produtivo, próprias de adultos; aparecem brincando, ou no colo de algum adulto. Entretanto, no momento em que a infância adquire uma certa centralidade, é vista como incapaz. Uma incapacidade primeiro de tipo social, que depois

²⁰ III Encontro Estadual de Conselheiros Tutelares do RS, Caxias do Sul, agosto de 1996.

²¹ Advogado, ex-consultor do Unicef para América Latina. Participou do trabalho de discussão, quando da elaboração do ECA.

terá, uma manifestação de tipo jurídico, sob a doutrina da situação irregular. O comentário abaixo, expressa com clareza a questão

Poderíamos perguntar: como é possível que essa doutrina tenha sobrevivido durante cinco séculos? Porque a tese da incapacidade jurídica da infância se apóia em outra tese, a da sua incapacidade social. No momento em que a infância é descoberta, ela começa a ser percebida por aquilo que não pode, por aquilo que não tem, por aquilo que não sabe, por aquilo que não é capaz. Aparece uma definição negativa de criança. Não faltam análises nos séculos 17, 18 e 19 acerca da consideração da infância como um período pleno de insuficiência mental. (Mendez, 1992, p. 3)

Nas leis “menoristas”, que vigoraram por quase todo este século - na América Latina, a primeira lei de menores é da Argentina (1919) e a última da Venezuela (1938) - as crianças são vistas como incapazes, sem condições de discernimento. Nos princípios éticos, jurídicos e sociais que se anunciam para o século XXI, a criança é percebida como possuindo discernimento, através de um processo evolutivo. O que prevalece nesta concepção de criança e adolescente é a sua condição peculiar de desenvolvimento, condição que a faz credora de atenção e cuidados especiais. Existe também, nos princípios próprios do século XXI, conforme Mendez (1992), o reconhecimento do valor prospectivo das crianças e dos adolescentes, já que seriam os portadores do futuro, da continuidade de sua família, do seu povo, da espécie humana. Nesta visão, crianças e adolescentes passam a adquirir o sentido da ética, dos valores, durante seu desenvolvimento, e, em determinado período, adquirem responsabilidade sobre seus atos.

Neste paralelo, sobre os princípios éticos e jurídicos, orientadores das leis para a infância, pode-se referir a busca de uma nova ética nas relações sociais, de modo a possibilitar o desenvolvimento econômico, garantindo condições de vida, como princípio norteador para o século XXI. Em relação ao século XX, o princípio norteador pode ser considerado como a regulação estatal da vida social, fortemente impulsionada no início do século, quando o caráter centralizador de controle social, determinou o ingresso definitivo da

intervenção do Estado nas questões da pobreza e da infância pobre, sobretudo na América Latina.

1.3 Novas formas do direito e da justiça

Os princípios que visam dar conta de um novo direito e de uma justiça “menos cega”, estão presentes em documentos internacionais. As décadas de setenta e oitenta, assistiram a uma erupção da pessoa humana no direito internacional. Os anos internacionais da mulher, da criança, da juventude e do deficiente, evidenciam tendência na direção da conquista de direitos por estes segmentos da população, em âmbito internacional. Em 1994, este ciclo culmina com a comemoração do Ano Internacional da Família, em que a realidade familiar pode ser considerada como expressão sintética e ponto de convergência das questões que afetam as subjetividades e a cidadania. No século XX, os movimentos da comunidade internacional em favor dos direitos da criança, tem início em 1923, quando a União Internacional *save the children* redigiu e aprovou documento que ficou conhecido como Declaração de Genebra, contendo princípios básicos de proteção à infância (Da Costa, 1994). Esta declaração foi aprovada, no ano seguinte, na quinta Assembléia da Sociedade das Nações, que propôs ao países-membros que pautassem a sua conduta em relação à infância pelos princípios ali contidos. Após o término da II Guerra Mundial, a ONU aprova uma declaração que amplia os direitos do texto de 1924. Em 1959 a Assembléia Geral da ONU aprova a Declaração Universal dos Direitos da Criança, contendo dez princípios e aumentando substancialmente os direitos pertinentes à esta população. Desde então, num processo evolutivo crescente, chegou-se à Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada pela ONU em 1989. A convenção, segundo Da Costa (1994), vai além da declaração, porque estabelece normas, aos países que a ela aderem. Confere aos direitos que prescreve, a força de lei internacional. Vinte países, incluindo o Brasil ratificaram a Convenção, que em novembro de 1990, entrou em vigor.

Buscando regulamentar a Convenção no Brasil, a lei 8069/90 - ECA, passa a ser considerada, como já mencionado, uma das mais avançadas

legislações para a infância, como pode-se depreender do seguinte fragmento de comentário sobre o primeiro artigo do Estatuto:

. . . recentemente, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude - Regras de Beijing (res. 40/33 da Assembléia Geral, de 29.11.85); as Diretrizes das Nações Unidas para a prevenção da Delinquência Juvenil - Diretrizes de Riad (Assembléia-geral da ONU, novembro/90), bem como As Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (Assembléia-geral da ONU, novembro/90), lançaram as bases para a formulação de um novo ordenamento no campo do Direito e da Justiça, possível para todos os países, em quaisquer condições em que se encontrem, cuja característica fundamental é a nobreza e a dignidade do ser humano criança.....O espírito e a letra desses documentos internacionais constituem importante fonte de interpretação... eles serviram como base de sustentação dos principais dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente . . . (Cury, 1992, p.12).

Ao referir-se à *formulação de um novo ordenamento no campo do direito e da justiça* . . . o comentário acima chama a atenção para o fato de que a produção de normas de proteção de grupos determinados - no caso crianças e adolescentes - é característica do paradigma contemporâneo de direito, onde *a justiça é vista como um princípio de equilíbrio de interesses sociais impossíveis de serem reduzidos a uma medida de justiça universal e absoluta* (Apostolova, 1996, p.137).

A concepção de direito e de justiça própria da legislação aqui enfocada, relaciona-se ao novo paradigma, que supõe a coexistência na sociedade de interesses conflitantes e até excludentes, cuja defesa pode ser buscada de forma material e concreta através de mecanismos legais. Esta idéia rompe com o paradigma da modernidade (ou do direito moderno) em que o ideal de justiça baseava-se na idéia do interesse comum, geral e universal, originário do princípio liberal de igualdade formal (não real) dos cidadãos perante a lei. O ECA é um exemplo de legislação que procura restabelecer o equilíbrio material e efetivo entre os sujeitos de direito. Contempla mecanismos concretos de proceder mudanças nas relações institucionais e entre Estado e sociedade, pois postula um maior envolvimento, mais direto e comprometido, da comunidade local com os

problemas que lhe dizem respeito. Afirma, por exemplo, com respeito à política de atendimento:

Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais . . .

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

VI - mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (ECA, p.37-38)

Ao postular um maior envolvimento entre Estado e sociedade na consecução de políticas, a lei pressupõe um tipo de Estado e uma dada sociedade, uma espécie de “ideal-tipo” de ambas instâncias, cuja coexistência viabiliza o sistema de garantia de direitos previsto na lei. O sistema de garantia de direitos (SGD) é o arcabouço do ECA, e, consiste na existência e funcionamento de órgãos de promoção (tais como fóruns municipais, centros de defesa), controle (conselhos consultivos e deliberativos) e defesa (ministério Público, conselhos tutelares) de direitos, em todas as esferas governamentais. O Estado e a sociedade, concebidos no referido sistema, estão sendo construídos, de forma fragmentada, às vezes, mas progressivamente, a partir de novas práticas sociais.

A análise das mudanças, na concepção do direito e da justiça, pode ser iluminada, pela reflexão de Genro (1986) sobre direito e socialismo. Ao considerar que o direito tem um papel constitutivo tanto no quadro de produção capitalista como na transição socialista, entende que o direito do socialismo deve expressar um projeto humano, pensado e planejado, que busca o predomínio do coletivo sobre o individual, *para a afirmação de uma sociedade integrada por indivíduos livres, onde o livre desenvolvimento de cada um seja condição para o livre desenvolvimento de todos* (p.85). O autor entende que um novo direito, o direito socialista, é um instrumento de império do sujeito para libertar a sociedade das leis que subordinam o

homem à lógica do capital. Contrapondo o “direito burguês”, do Estado capitalista, a um possível direito no socialismo, esta reflexão aborda questões importantes sobre a função e as diferenças da idéia de igualdade jurídica, em um e outro caso, a serem considerados quando se trata, como hoje, de consolidar práticas e de mudar consciências, ou seja, quando está em jogo uma transformação, também, cultural. O autor indaga sobre a forma como a igualdade jurídica, manifestação específica do direito burguês, pode transcender seu conceito como categoria jurídica, passando a operar numa sociedade que pretende encaminhar a igualdade real? Responde afirmando que a igualdade jurídica a ser buscada no socialismo, tem um novo conteúdo, *ela deve ser um elemento constitutivo da instauração da igualdade material, ou seja, o jurídico deve convergir para determinar a igualdade material entre todos os indivíduos, e não para dar livre trânsito à concorrência e a lei do valor, que realizam praticamente esta desigualdade material. A igualdade jurídica, partirá do pressuposto de que os homens são historicamente desiguais, por isso o direito será suporte de um movimento histórico supressivo da desigualdade* (Genro, 1986, p.91-92).

Apesar da preponderância do aspecto econômico na análise acima, a inserção destas idéias, liga-se ao objetivo traçado, de delinear uma concepção de direito e de justiça presente no ECA. À medida em que o ECA busca efetivar direitos de uma parcela da população - crianças e adolescentes _ está tratando concretamente de indivíduos que são “diferentes”. Assim, também, outras desigualdades entre sujeitos sociais são preceituadas em novas legislações, que visam a garantia dos direitos humanos. Esta reflexão, enfatiza a importância de pensarmos o direito, em termos das *diferenças* entre os *sujeitos/cidadãos*.

A análise da prática do Poder Judiciário relativa ao ECA remete, como já foi referido, para as questões que hoje estão presentes sobre a estrutura, organização e concepção do direito e dos direitos que caracterizaram historicamente a função judicial no país, as quais, sobretudo a partir dos

anos oitenta, com a “entrada em cena” de novos atores sociais²², configurando ações e reivindicações de caráter coletivo, colocaram em cheque a funcionalidade, o preparo, e a própria razão de ser do Poder Judiciário para “realizar justiça”, ou melhor, “justiça social”.

Nas últimas duas décadas em vários países ocidentais o sistema judiciário tem sido alvo de inúmeras críticas dirigidas ao seu funcionamento tanto pela sociedade civil e pelos poderes executivo e legislativo como pelo próprio corpo de juizes, atingido por um certo descontentamento e frustração no que toca ao exercício das suas funções e repercussão extrajudicial destas (Apostolova, 1996, p.133).

Nunca, como agora, no Brasil, o Poder Judiciário, as questões da justiça como valor e do fazer a justiça como função do Estado, estiveram tão presentes no cotidiano das pessoas, integrando, ao lado de outros, os sérios problemas do país. Fatos como a recente CPI (comissão parlamentar de inquérito) do judiciário, escândalos envolvendo juizes do trabalho, expressam, pela via menos desejada, a necessidade de uma relação de proximidade, de democracia e de transparência entre o judiciário e a sociedade, a qual deveria há muito, estar instituída.

Esta e outras questões são enfrentadas nacionalmente, ao nível da prática jurídica, pelo movimento do direito alternativo e pela associação dos juizes para a democracia²³. Estes grupos de magistrados, distinguem-se dos chamados “juizes tradicionais” (cuja atuação se insere nos paradigmas da modernidade - direito moderno já referido, em processo de superação desde a segunda metade do século XIX), pela forma de atuação, ao menos em duas áreas: na aplicação de textos legais produzidos a partir de uma concepção contemporânea do direito, como o próprio ECA e os direitos sociais consagrados na Constituição; e na interpretação do conjunto do

²² Faz-se aqui referência ao fenômeno social, definido sociologicamente de modo geral, como a eclosão dos novos movimentos sociais, cujo momento auge de suas formações e ingresso no cenário social e político nacional, foi a década de oitenta. A análise destes pelas Ciências Sociais é bastante ampla e diversificada. No caso específico, trata-se de alusão aos argumentos de Luis Eduardo Faria, em vários textos sobre os problemas do judiciário brasileiro (Faria, 1995).

²³ O movimento do direito alternativo, surgiu, formalmente, no Rio Grande do Sul em 1993, apesar de existir desde 1983. A Associação de juizes para a democracia, surgiu em São Paulo também em 1993; hoje é integrada por mais de 200 magistrados, em todo Brasil. Tanto o movimento do direito

ordenamento jurídico, de acordo com as demandas dos setores populares menos privilegiados, procurando *nivelar as desigualdade econômicas entre as partes, acentuadas também pela reiterada práxis histórica do Poder Judiciário no sentido de defesa dos interesses patrimoniais da classe dominante* (Apostolova, 1996, p.141)

Parece evidente a relação entre a forma de atuação dos movimentos citados e a aplicação do ECA, que envolve especialmente, os juizes da infância. Nesta discussão, o que se pode pensar, em relação à justiça da infância, é que a própria legislação “exige” do magistrado uma postura em defesa dos direitos das crianças, dos adolescentes, dos pobres, na perspectiva da emancipação social dos desfavorecidos. Se por um lado, os movimentos acima referidos buscam resgatar a dimensão social da atividade do Poder Judiciário; por outro lado, na justiça da infância tal dimensão sempre existiu. Com o ECA, entretanto, o fenômeno da politização do direito, e do próprio judiciário, torna-se mais explícito.

Sêda (1996) entende ser o direito contido no ECA, um direito alterativo, à medida em que não busca alternativas na realidade que se mostra adversa à garantia de direitos, mas visa alterar essa realidade. Segundo o autor, *o direito alterativo surgiu porque aquele ideal de justiça social perseguido pelos adeptos do direito alternativo²⁴ foi integralmente absorvido pela Convenção²⁵ e conseqüentemente pelas legislações nacionais dela decorrentes*. E conceitua:

O direito pode ser dito alterativo quando vem antes dos fatos, ou seja, quando o cidadão tiver às mãos regras de conduta reconhecíveis como válidas para alterar as estruturas em que vive (para exercer autoridade), possibilitando derrubar privilégios e muros responsáveis pelas distâncias sociais entre indivíduos e comunidades (para garantir a liberdade) (Sêda, 1996, p.2).

alternativo como a Associação de juizes para a democracia, são formados por um grupo minoritário de profissionais que diferenciam-se daqueles que atuam sob a égide do direito moderno.

²⁴ Referência ao movimento do direito alternativo, que tem uma concepção crítica, problematizante do direito, sobretudo na relação deste com o Estado. Contrapõe-se à visão do direito e do judiciário como instrumento, “tecnologia” de controle social.

²⁵ Convenção da ONU sobre os direitos da criança (1989).

Para o autor, o direito alterativo possui instrumentos de mudança social que podem ser usados para transformar a realidade ameaçadora ou violadora de direitos humanos, admitindo-se que a conquista destes direitos ocorre, quando as pessoas alteram forças sociais que movimentam o Estado no sentido da organização de serviços públicos que garantam aqueles direitos. De outro lado, a cidadania é entendida como “força social alterativa” e assim deveria manifestar-se, já que este final de século seria visto como época de vasta criação de forças sociais que reforçariam ou pretenderia reforçar a cidadania.

A idéia do direito alterativo considera novas, as legislações que defendem os interesses ecológicos, os interesses do consumidor, os interesses dos direitos humanos em geral e, da criança e do adolescente em particular, procurando superar a idéia de que o *direito está sempre em débito com os fatos* (Seda, 1996, p.2).

Em relação às visões do Direito alternativo e do Direito alterativo, considera-se não haver necessariamente uma oposição mas, a crença de que determinadas leis, neste final de século, têm possibilidade de mudar a realidade cultural e social a partir de sua vigência (Sêda, 1996). As considerações de Sêda ao Direito alterativo referem-se, especificamente, ao ECA e a algumas novas leis, enquanto o Direito alternativo procede um “olhar” para a prática jurídica, para as formas de juridicidade, para a função social dos magistrados, para a realização da justiça no país que, segundo seus adeptos, não deveria partir somente do cuidado com a aplicação da “letra da lei”, objetivo básico da interpretação do direito positivo, mas com o “espírito da lei”. Procura novas possibilidades de realização da justiça que, muitas vezes, incluem posturas e decisões jurídicas “*contra legem*”. Sendo assim, as definições não são necessariamente contraditórias, mas, as leis alternativas, na concepção de Sêda, constituiriam parte da consecução de um Direito alternativo, contrapondo-se ao existente. De toda forma, na suposição de que ocorresse uma transformação nas formas de juridicidade e aplicação do direito no Brasil, não seriam necessárias tais designações do direito, na busca da realização de justiça.

O ECA, a despeito de seu conteúdo transformador, em sendo uma lei, está sujeito às formalizações e ao caráter impessoal, abstrato e universalista atribuído à elaboração das leis positivas, por isso, pode conter dispositivos cuja aplicação, na realidade brasileira, configurar-se-iam como ineficazes ou inócuos. Os dispositivos acerca de pobreza e pátrio poder representariam um teste para estes limites, mostrando o quanto de mudança a vigência da lei poderia provocar, e quais seriam os elementos que possibilitariam ou impediriam tais mudanças, nos procedimentos, nos fatos em si, nas estruturas, nas mentalidades (cultura).

1.4 O conteúdo do ECA e a difícil tarefa de sua aplicação

O ECA é concebido, conforme Vanderlino Nogueira²⁶, como uma grande diretriz normativa que necessita de regulamentação em cada município, precisa ser implantado com base em leis municipais, precisa de políticas de atenção à população infanto-juvenil de acordo com suas prerrogativas e *precisa de juizes afinados com a nova concepção de Direito e de Justiça que o mesmo encerra*. O fato de necessitar de regulamentação, bem como de iniciativas administrativas tanto no âmbito governamental como em outras esferas sociais, reforça a dificuldade operacional que se impõe para sua vigência plena. A maioria das inovações que o Estatuto introduz necessita de leis estaduais e municipais para criá-las. Tais inovações, em sua maior parte, relacionam-se à política de atendimento, onde está prevista a gestão conjunta e participativa do Estado e da sociedade desde a elaboração até a execução e controle da mesma. Neste sentido, cria os conselhos nacional, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente, órgãos controladores das ações em todos os níveis. Cria, também, os conselhos tutelares, órgãos não jurisdicionais, permanentes e autônomos, encarregados de zelar pela defesa dos direitos previstos no ECA, trata-se de um mecanismo que a própria lei criou, para que a sociedade responsabilize-se pelo seu cumprimento. A instituição

²⁶Advogado, professor da Fundação Faculdade de Direito da Bahia, membro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, consultor do UNICEF no Brasil. Esta concepção do ECA foi expressa em palestra proferida aos conselheiros tutelares de Porto Alegre em abril de 1996.

destas instâncias deliberativas, consultivas e administrativas dentre os instrumentos da política de atendimento muda significativamente a relação entre Estado e sociedade, à medida em que constituem-se canais permanentes de participação da sociedade em atividades e funções de interesse público; espaço para ação conjunta, exercício da democracia e, o que é mais importante, o caráter de imputação de responsabilidade social sobre o desenvolvimento da política nesta área (através da co-gestão), para espaços que extrapolem o Estado.

À medida em que altera substancialmente o panorama legal sobre a matéria, o Estatuto aponta para um reordenamento institucional com base em suas diretrizes, levando os órgãos governamentais e não governamentais de atendimento nesta área, a articularem-se para juntos criarem e gestionarem uma nova política de atenção à população infanto juvenil. Impõe-se assim, uma mudança de conteúdo, de método e de gestão nos assuntos relativos a esta área. A inovação de conteúdo reside na própria concepção de seu objeto, já explicitada. A inovação de método refere-se à forma de tratar e de trabalhar com crianças e adolescentes, a qual privilegia o ambiente familiar como o espaço prioritário e indispensável ao seu pleno desenvolvimento, fazendo com que toda intervenção no atendimento a esta população potencialize o vínculo familiar e comunitário.

É no aspecto da importância e da primazia atribuída à família que os problemas sócio-econômicos estruturais do Brasil surgem como impeditivos diretos para a eficácia da lei. Como devem proceder os municípios, responsáveis imediatos pela execução de programas e serviços, quando o Estado que repassa aos municípios tais responsabilidades (princípios constitucionais de municipalização), retira-lhes as condições de autonomia política e financeira para executá-las?

Quanto à mudança de gestão ensejada na lei, esta faz-se presente na política de atendimento que amplia a participação da sociedade na gestão da coisa pública através da criação de órgãos deliberativos e controladores das ações do Estado.

Vários aspectos dessa legislação e as práticas sociais correspondentes, tanto de caráter institucional, quanto em termos de relações sociais em geral, constituem objeto de polêmica por parte de profissionais e de pesquisadores da área da infância e adolescência. Um exemplo seria a diversidade de opiniões e de argumentos acerca da inimputabilidade penal atribuída a adolescentes que cometem ato infracional. O tópico 3.1, Justiça da Infância e Juventude, página 73 e seguintes, abordará esta questão mais detidamente.

Uma crítica usual ao ECA refere-se à forma como se fez conhecer na sociedade (ênfase nos direitos e não mencionando deveres da população infanto-juvenil), o que causaria um entendimento equivocado a respeito dos objetivos da lei. Ouve-se com frequência, *este Estatuto só fala em direitos, não pode dar certo*. Nas escolas, os professores despreparados e desconhecedores na nova lei, intimidaram-se, ao invés de esclarecer fatos e mudar condutas a respeito das inovações que a lei enseja, tornaram-se reféns de seus alunos, como se os últimos tivessem no ECA uma arma contra qualquer atitude daqueles. Muitos professores e mesmo pais, confundem-se, ainda hoje, na forma de lidar com a questão do respeito aos direitos, sem que isso implique a perda da autoridade, nos contextos em que esta é necessária. É preciso invocar o caráter pedagógico da lei, que visa a educação através do respeito aos direitos e cumprimento dos deveres. O que ocorre, segundo Edson Sêda (1996), são desvios na aplicação da lei, e estes devem ser corrigidos. Para tanto, deve-se ter em conta, que

. . . quando se criou no Brasil o Direito Constitucional da Criança e do Adolescente, o movimento da sociedade civil que o reivindicou era pela cidadania da criança e do adolescente". "Sendo cidadãos todos gozam dos direitos previstos na lei. Sejam crianças, adultos, ou idosos. Se um desses tem direitos, o outro, seja ele qual for, também os tem. [. . .] É no ponto em que "termina" o direito de cada um que se inicia o seu dever. O dever de respeitar o direito do outro. Esse é o mundo da ética, da responsabilidade social. (Sêda, 1996, p.25)

Os equívocos na interpretação da lei, espalharam-se mais rapidamente que seus remédios (cursos de formação, capacitação sobre o ECA, etc.), e integram parte da crítica aos problemas de vigência da lei. Os

comentários abaixo demonstram o quadro de incertezas que uma legislação desta natureza suscita.

É uma legislação muitas vezes ambígua. (Adorno apud Cavallieri, 1995, p.3)

. . . ele é muito mais concentrado na questão da criança delinqüente, quer dizer, a criança não delinqüente, continua sendo, em parte, pouco amparada legalmente, ou amparada por outros estatutos que não o da criança e do adolescente. O que me perguntaria é se esse não é um ranço das legislações anteriores. (Adorno apud Cavallieri, 1995, p.3)

A operacionalização das medidas que estão no Estatuto é difícil mesmo. (Adorno apud Cavallieri, 1995, p.3)

O direito que o Estatuto encerra, porém, não é unicamente da criança e do adolescente. (Marmitt apud Cavallieri, 1995, p.4)

Uma em cada três crianças nesta cidade é oriunda de favelas. Essas crianças vivem em estado de miséria absoluta. Para elas, o Estatuto, deveria ser uma conquista. Só que estão muito longe dele na sua tentativa de sobrevivência, o que as leva às drogas, prostituição, violência, roubos e, cada vez mais, as empurra para a morte violenta. Mas, no mesmo momento que essa lei foi elaborada, não foi votada uma dotação orçamentária para que ele fosse cumprido. Infelizmente e apesar de todos esses instrumentos legais existirem, nada foi feito no plano judicial para tornar efetivo esse direito das crianças com base nas inovações que se apresentarem no Estatuto. (Mello Apud Cavallieri, 1995, p.11)

As observações centram-se tanto no aspecto técnico da formulação da lei, alegando que confunde normas programáticas com normas de conflito²⁷; como no aspecto dos avanços em relação à legislação anterior - o Código de Menores - questionando as possibilidades reais de sua implementação.

Adorno enfatiza o fato de o Estatuto revelar-se mais preocupado em proteger os adolescentes autores de infração à lei penal do que as crianças e adolescentes em situação de risco²⁸. Segundo ele, o Estatuto pouco ou

²⁷ São normas de conflito o código civil, comercial, penal, CLT, etc. e tendem a indicar à justiça, a solução de situações conflituosas. As normas programáticas constituem-se princípios gerais orientadores da ação.

²⁸ Incluem-se nesta categoria crianças e adolescentes vítimas de abandono e tráfico; vítimas de abuso, negligência e maus-tratos na família e em instituições; que fazem da rua seu espaço de vida e moradia; vítimas de trabalho abusivo e explorador; envolvidos no uso e tráfico de drogas; vítimas de abuso e

quase nada disciplina quanto aos princípios constitucionais que conferem à criança e ao adolescente o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, à convivência familiar, protegendo-os contra exploração, a negligência, a discriminação e os maus-tratos. *Nesse sentido, a despeito das inovações introduzidas, o novo estatuto legal não parece ter-se desvencilhado completamente de suas raízes policiais e repressivas.* (Adorno, 1993, p.110)

A crítica de Adorno é importante por duas razões: resgata a tradição das legislações para a infância no Brasil, as quais destinavam-se a “infância pobre”, e, neste sentido eram policiais e repressivas; e alerta para uma certa incompletude ou para a disciplina insuficiente no que concerne à proteção diante das situações de risco, isto é, a proteção de todos os direitos previstos na lei, para os não autores de ato infracional. Essa fragilidade da lei 8069/90 em relação à proteção dos direitos, pode ser comparada ao que Weffort (1992) refere-se em relação aos direitos sociais na Constituição Federal, os quais teriam sido abordados superficialmente. No caso do ECA, este fator reflete-se, por exemplo, no descaso ou não cumprimento da lei, por parte dos governos estaduais e locais, quando da implementação de políticas públicas nesta área.

O forte cunho municipalista e o princípio da descentralização administrativa que caracterizam a lei 8069/90, constituem o aspecto central, onde a análise das suas circunstâncias de vigência deve incidir. Neste sentido, em Porto Alegre, deve-se considerar o avanço, embora ainda insuficiente, na implantação de programas de atenção à família, sobretudo nos últimos dois anos. As ações do governo de PoA nesta área, vão no sentido da implementação do Estatuto na cidade, processo iniciado em

exploração sexual; em conflito com a lei; expostos a situações que impliquem ameaça à sua integridade física e psíquica. Encontra-se na literatura as expressões: situações de risco ou situações de vulnerabilidade social, designando os casos em que, pela inexistência das condições materiais de sobrevivência, crianças e adolescentes têm seus direitos violados. GUERRA (1989, p.26), utiliza o conceito “crianças de alto-risco” *como aquelas vítimas da violência estrutural, “característica de sociedades como a nossa, marcadas pela dominação de classe e por profundas desigualdades na distribuição da riqueza social . . . a denominação alto-risco refere-se ao fato de que essas crianças*

1991, com a criação dos conselhos, já referida. Este propósito, de fazer valer a “prioridade absoluta” para a população infanto-juvenil, atravessa as políticas setoriais e apresenta iniciativas nas áreas da educação, saúde, habitação esporte, lazer e outras²⁹.

Fazendo cumprir o ECA e a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) no que concerne ao reordenamento institucional dos órgãos e serviços de atendimento, a Fundação de Educação Social e Comunitária - Fasc, tornou-se o órgão responsável pela política de Assistência Social no município de Porto Alegre. A mudança em seu caráter institucional data de 1994, sendo que, é principalmente a partir de 1997 que o cenário da política de Assistência Social no município se altera de forma significativa, à medida que passa a enfatizar os programas de apoio e proteção a famílias, dando prioridade para as que possuem, entre seus membros, crianças e adolescentes com direitos ameaçados ou violados. Neste contexto, destaca-se o *Programa Família: apoio e proteção*, da Fasc, que responde às políticas preconizadas no ECA, além de configurar-se como uma espécie de programa de renda mínima, uma vez que oferece bolsas-auxílio às famílias participantes, no valor de R\$150,00 (cento e cinquenta reais). Em 1999, o programa beneficiou mil famílias, sendo que desde sua implantação, já passaram pelo programa mais de 3000 famílias³⁰. O fato de as famílias receberem dinheiro, faz toda a diferença no histórico de programas de atenção a famílias no Brasil. O que ocorre em Porto Alegre é novo em termos de política pública.

têm uma alta probabilidade de sofrer cotidiana e permanentemente, a violação de seus direitos humanos mais elementares . . .

²⁹ A promoção dos direitos da população infanto-juvenil, com prioridade política, pode ser percebida no tipo de ação implementada pelos governos locais. Neste caso, só na educação, três programas são inovadores e têm apresentado resultados muito positivos no atendimento à demanda de serviços públicos: a criação da Escola Porto Alegre - EPA, especialmente concebida para atender crianças e adolescentes que vivem no centro da cidade (hoje atende cerca de 120 alunos); o convênio com creches comunitárias, onde o município subsidia, financeiramente, o atendimento, além de prestar assessoria pedagógica e administrativa, através destes convênios com mais de 100 entidades da sociedade civil, o programa atende cerca de 7.000 crianças; e ainda o MOVA - Movimento pela alfabetização, é um programa que visa reduzir o analfabetismo na cidade a menos de 2% até o final do ano 2000, em 1997, o analfabetismo em Porto Alegre atingia 5,6% da população. Fonte: SMED-PMPA/99.

³⁰ Dados: Assepla/Fesc/PMPA, 1999.

Conclusões

Salienta-se o alinhamento do ECA ao paradigma contemporâneo de direito, em que a realização da justiça parte da premissa da coexistência de interesses conflitantes, e até excludentes, nas sociedades. Esta concepção de justiça, tem na democracia a base de sua efetivação, porém, no Brasil, o desenvolvimento da democracia tem privilegiado seu aspecto liberalizador do direito à informação, organização e manifestação; não realizando o aspecto da participação, capaz de levar o povo a influenciar o governo e suas políticas. Esta questão seria um obstáculo político à vigência do ECA e, mesmo com dez anos de vigência, muitas batalhas precisariam ser vencidas neste terreno. A superação desta diferença no desenvolvimento da democracia é o que pode garantir, conforme Santos (1996), que as conquistas emancipatórias da sociedade - que estão na origem do ECA - não se transformem em formas de regulação social.

A ênfase da lei 8069/90 nos direitos sociais, é outro aspecto relacionado aos objetivos deste trabalho. Ao postular que sejam garantidos à população infanto-juvenil os direitos à educação, à saúde, ao esporte, ao lazer, à cultura, de proteção ao trabalho e de convivência familiar; a lei responsabiliza, de forma difusa, a sociedade, o Estado e a família, por tal garantia. A família surge então, como objeto de proteção da lei e, simultaneamente, como responsável pela garantia dos direitos ali previstos.

A realização dos direitos sociais, por sua vez, exige uma ação positiva do Estado no provimento das políticas públicas sociais. Neste sentido, o ECA explicita a responsabilidade estatal sem, contudo, regulamentá-la suficientemente. Adorno (1993), conforme já referido, afirma que a lei pouco disciplina os princípios constitucionais relativos às crianças e aos adolescentes em situação de risco, isto é, as vítimas de abandono, violência, uso de drogas e outras formas de violação de direitos.

A lei parece incompleta no que concerne à proteção diante das situações de risco, limitando-se a enunciar medidas, cuja forma de operacionalização caem num limbo, onde confunde-se responsabilidades de execução e de financiamento dos serviços.

As políticas para família referidas no último tópico deste capítulo são centrais nesta discussão, sendo que a busca de garantia do direito à convivência familiar e comunitária, deve considerar as contradições que o trabalho com família engendra. Vale lembrar Bourdieu (1995) ao afirmar as dificuldades que o Estado encontra para criar ou reforçar, na sociedade, o construto que é a idéia de família: *essa ação do Estado não é simples, deve-se considerar por exemplo o antagonismo entre o direito civil, que com freqüência trabalha na direção da divisão – e o direito social – que valoriza certos tipos de família – monoparental por exemplo* (Bourdieu, 1995, p.177). A dicotomia entre direito civil e direito social está presente nos processos de destituição do pátrio poder. A questão da convivência familiar e da comunitária nos processos judiciais estudados não se resolve apenas com a existência de políticas e programas para a família, embora esta seja uma prioridade no contexto sócio-econômico brasileiro.

Neste capítulo examinou-se o ECA em termos das mudanças sociais e culturais decorrentes de sua vigência, bem como das possibilidades de efetivação destas mudanças na sociedade brasileira, apontando as principais dificuldades que se interpõem neste processo.

Do exposto distingue-se quatro elementos: o ECA visa a garantia de direitos sociais que se materializam na implementação de políticas públicas, entretanto este aspecto não é regulamentado, de forma suficiente; a idéia de democracia como poder e responsabilidade a ser compartilhada na consecução do Estado e na efetivação dos direitos; o duplo sentido de família na lei: como objeto de proteção e como agente garantidor de direitos.

Diante da complexidade que envolve a abordagem do direito à convivência familiar e comunitária e, devido a centralidade do assunto nesta pesquisa, no capítulo seguinte a temática da família é aprofundada, visando a uma melhor compreensão quando da análise dos dados empíricos.

2 FAMÍLIAS BRASILEIRAS: PROTAGONISMO SOCIAL E DESPROTEÇÃO

A expressão utilizada acima – famílias brasileiras - visa dar conta da diversidade étnico-cultural desta instituição no Brasil, devido a base da composição demográfica brasileira (Neder, 1994). Também pretende designar a maior parte das famílias, dentre esta diversidade, que vivenciam em comum a violência do processo de pauperização crescente; processos migratórios; fragmentação dos vínculos afetivos; pressões sociais, vínculos estabelecidos pela luta pela sobrevivência, entre outros aspectos.

No capítulo anterior, destacou-se a centralidade da família para a análise do objeto deste trabalho. Neste capítulo são abordados os aspectos da legislação e da família, expressos nos conflitos judiciais de perda do pátrio poder.

A atual legislação atribui à família o papel de principal agente, responsável pela garantia do pleno desenvolvimento bio-psico-social de crianças e de adolescentes. A lei tutela e disciplina os direitos dos filhos que possuem até dezoito anos, atribuindo, à família a carga direta de responsabilidade pela garantia de tais direitos.

No caso do Brasil, garantir a crianças e adolescentes o direito de viver com suas famílias em condições dignas, remete à discussão das condições de vida das famílias brasileiras e, portanto, dois aspectos, intrinsecamente relacionados, devem ser abordados: a garantia de direitos sociais e o provimento de políticas sociais.

O conceito de família não pode ser entendido como um conceito uniforme, mas configura-se a partir de uma multiplicidade de fatores variáveis de acordo com aspectos sociais, econômicos e culturais que concorrem para sua caracterização. Neste trabalho, consideram-se as famílias cujos filhos estão em situação de risco social, devido à violação de direitos. Este tipo de família constitui objeto dos processos estudados e, são em sua quase totalidade, pobres (o IBGE define como pobres as famílias com renda de até 2 salários mínimos) ou miseráveis, razão pela qual, estão sujeitas à perda de seus filhos quando submetidas a processos judiciais.

Muitas são as questões teóricas e empíricas que incidem na construção da problemática da família como objeto de estudo nas Ciências Sociais, entretanto, diante dos limites deste trabalho, a mesma é abordada em termos da questão do direito à convivência familiar e comunitária, preconizado no ECA. Por constituírem parte das relações intra-familiares, os aspectos pertinentes ao instituto do pátrio poder, estão, também, inseridos neste capítulo. Assim, apresenta-se uma breve notícia sobre a abordagem do tema pelas Ciências Sociais, destacando alguns trabalhos que auxiliam à compreensão dos fenômenos sociais aí implicados; discute-se aspectos da construção recente da família como questão social no Brasil e o protagonismo que ocupa no debate sobre as políticas sociais. Faz-se referência aos serviços que visam responder à lacuna de atendimento nesta área, tendo em vista as famílias dos conflitos judiciais analisados. Finalmente discute-se as questões relativas ao cuidado e proteção dos filhos como prerrogativa da família, situação em que o instituto do pátrio poder adquire centralidade.

2.1 A abordagem nas Ciências Sociais

Ao abordar as formas e os sentidos dos processos de transformação da família no Brasil, as Ciências Sociais apresentam uma pluralidade de enfoques. Discutem-se termos tais como as relações entre seus membros e da família com as demais dimensões da vida social; as formas de enfrentamento da pobreza; suas estratégias/arranjos de conservação e reprodução. Neste trabalho, a noção de família é abordada, considerando obras recentes de autores que especializaram-se nesta questão.

Bourdieu (1997) aborda as relações familiares e a importância da família como categoria sociológica para a compreensão do que chama a “economia dos bens simbólicos” e, refere-se a Weber para explicar o momento em que a economia doméstica passa a ser exceção, e a lógica do mercado se autonomiza, de certo modo, *desprendendo-se de toda rede de relações sociais mais ou menos encantadas de dependência* (p.174) *passamos de sociedades nas quais os negócios econômicos são*

concebidos de acordo com o modelo das relações de parentesco a sociedades nas quais as próprias relações de parentesco são concebidas de acordo com o modelo das relações econômicas (p.174). Bourdieu (1997), concebe a família como locus de acumulação, conservação e reprodução de diferentes tipos de capital.

Bilac (1993) argumenta que a explicação sobre a família nas Ciências Sociais caracteriza-se, cada vez mais, pela busca de maior compreensão (no sentido de *precisão* do entendimento) das relações entre a família e a sociedade inclusiva. Segundo a autora:

Não se trata mais de pensar como a sociedade se organiza a partir de modelos familiares (G.Freire, Weber), ou como a família se 'projeta' na sociedade. Paradoxalmente, quanto mais se constata, em termos históricos, o 'descolamento' da família, sua diferenciação mais nítida, enquanto esfera distinta e específica da vida social (e se reafirma este descolamento em termos de oposições do tipo público e privado, a casa e a rua, produção e reprodução), mais a análise parece se voltar para as outras esferas da vida social para buscar relações externas que possam explicar a estruturação da família e sua variabilidade regional, étnica, ou social. Assim, quanto mais a família se 'privatiza' em termos reais, menor autonomia parece ter a sua explicação sociológica, em relação à sociedade inclusiva. (Bilac, 1993, p.93)

A análise acima tem como pano de fundo a questão da cidadania, na medida em que utiliza o conceito de sociedade inclusiva em oposição à realidade de exclusão social vivenciada pela maioria das famílias brasileiras. Em outro trabalho, Bilac (1995), observa um movimento de “ascensão” e “queda” na análise sobre o tema, que ora se volta para as “classes dominantes” e atenta para os modelos culturais que informariam as configurações familiares *a família estudada a partir das classes dominantes projeta-se na sociedade . . .* (p.45); ora volta-se para “as camadas populares”, passando do nível dos valores para o nível da economia, das condições de vida *Aí, a família não é mais buscada para explicar a sociedade, mas, ao contrário, é a sociedade que se introjeta na família, são os processos macrossociais que lhe conferem seu princípio de explicação* (Bilac, 1995, p.45); e, ainda, num terceiro momento faz referência às camadas médias e ao nível dos valores, com a diferença de, que, neste

caso, considera a importância da família como dimensão significativa na estruturação da visão de mundo destas camadas. A autora relaciona o movimento descrito, no *timing* e sentido da família, com o *timing* e sentido das transformações da sociedade brasileira, sobretudo, a partir dos anos 70; no contexto de tais mudanças (maior representatividade política do operariado, emergência de camadas “médias” modernas, no bojo do “milagre brasileiro”), *a problemática da família estaria se constituindo diferentemente nas diferentes classes e grupos sociais e, por isso mesmo, demandaria abordagens diferenciadas* (Bilac, 1991 apud Bilac, 1995, p.45).

A partir destas considerações, Bilac (1995), argumenta que, em nossa sociedade, as mediações entre o processo de reprodução das classes e o processo de reprodução nas classes não seriam necessariamente as mesmas, nem se estabeleceriam do mesmo modo, nos grupos e segmentos sociais. A autora indaga-se sobre *quais seriam as relações significativas e que níveis de autonomia, em relação à sociedade inclusiva, seriam possíveis à família, enquanto estrutura da reprodução humana, nos diferentes grupos sociais* (Bilac, 1995, p.46). Quanto às famílias das camadas populares, Bilac (1995), afirma que as mediações mais significativas para sua organização e estrutura, são as relações estabelecidas com as esferas do trabalho, do consumo e com o Estado. Valendo-se dos estudos de L. Antônio Machado da Silva, em que analisa a histórica *precariedade, fluidez e indefinição da organização do trabalho no Brasil urbano* (Silva, 1990, p.4 apud Bilac, 1995, p.48), já que *o processo de assalariamento não foi acompanhado da instituição, pelo Estado, de mecanismos de controle e regulação dos movimentos de entrada (idade, sexo, educação, etc.) e saída do mercado de trabalho (seguro desemprego, previdência, etc.)* (Bilac, 1995, p.48). A autora constata que a partir da inorganicidade da constituição do trabalho assalariado no Brasil, não há uma relação satisfatoriamente articulada entre o trabalho, o consumo e a cidadania. Estas três dimensões do real se fragmentariam, e as fronteiras, no interior de cada uma delas, estariam pouco claras: o trabalho e o não-trabalho, o trabalho e o consumo, a cidadania e a exclusão, o que levaria a pensar, serem

. . . estas fronteiras borradas entre o trabalho e o não-trabalho, entre trabalho/consumo, entre cidadania/exclusão que forneceriam a matéria-prima para a elaboração de práticas familiares de reprodução cotidiana que já foram denominadas 'estratégias de sobrevivência' e que só podem ser entendidas (pois revelam uma certa organicidade) à luz da lógica da solidariedade que as informa: a interdependência dos atores e a articulação de práticas variadas (de trabalho/não trabalho, de consumo, de reivindicações/manipulações) estabelecendo 'pontes' entre as três esferas, porém, não pela ótica da produção ou com base em uma ética do trabalho, mas pela ótica do consumo e com base em uma 'ética do provedor' [. . .]. Através destas 'pontes' se garante (na medida do possível) pela permanência do grupo, a preservação de cada um, ainda quando em patamares mínimos, no que diz respeito à qualidade de vida.

Desta perspectiva a esfera da família ganha alguma autonomia explicativa em relação à esfera do trabalho, bem como em relação ao Estado, na medida mesmo em que se organiza não tanto para a sociedade, mas face a ela . . .” (Bilac, 1995, p.49-50)

As considerações de Bilac, destacam os reflexos da fulidez e desorganização estrutural do trabalho assalariado no Brasil, como determinante dos arranjos e configurações das famílias pertencentes às camadas populares frente aos desafios da luta pela sobrevivência e pela inclusão social.

Em uma perspectiva histórica da análise dos vínculos afetivos, Neder (1994), salienta as diferenças étnico-culturais, que estão na base da composição demográfica brasileira, e entende que a família deve ser pensada de forma plural, significando uma construção democrática baseada na “tolerância” com as diferenças. A autora apresenta uma face do que considera a complexa questão da família no Brasil, ao deter-se no estudo das famílias africanas escravas. Aponta *problemas de permanências culturais transcontinentais numa formação social relativamente jovem do ponto de vista histórico e multiétnica do ponto de vista de sua composição demográfica* (Neder, 1994, p.35). A autora chama a atenção para as consequências da escravidão, sobretudo no que se refere às diferenças étnico-culturais, e aos fatores de ordem político-institucional, como o autoritarismo e a violência que atingem a configuração atual das famílias brasileiras de origem africana e, suas formas de organização e redes de

solidariedade. Neste aspecto cabe destacar os fatores de ordem político-institucional que caracterizam nossa sociedade, e que os historiadores têm mostrado como recorrentes em relação à organização familiar dos escravos e, que não desapareceram no presente.

. . . o autoritarismo e a violência da Escravidão são responsáveis pela separação entre casais, pais e filhos e outros parentes e amigos, provocando perda de vínculos e crises de identidade marcantes e irreversíveis.

Pode-se mesmo dizer que, a despeito de o fim da Escravidão já datar de mais de cem anos, o padrão autoritário presente na organização política brasileira imprimiu continuidade nesta perda de vínculos familiares e crises de identidade entre as classes populares de origem africana, com migrações campo-cidade, por exemplo, e outras separações forçadas". (Neder, 1994, p.39-40)

A constatação de processos histórico-sociais que conduziam à perda das tradições e das raízes, pelas famílias escravas no Brasil, através de vários condicionantes, com separações forçadas, preferência pela aquisição de escravos homens (o que estimulou ligações temporárias e instáveis), desprezo e descaso para com as crianças, uma vez que se cogitava muito pouco da reprodução natural da massa escrava, a freqüente ausência da figura paterna³¹, (Neder, 1994, p.41) constitui-se em importante contribuição para a análise do tema, à medida em que, coloca os condicionantes histórico-culturais ao lado dos condicionantes econômicos. Assim, relativiza-se a condição de pobreza, como único determinante das mazelas que levam às dificuldades na manutenção dos vínculos familiares, nas famílias pobres. O estudo de Neder é significativo, porque aborda a questão do chamado "vínculo familiar". A preocupação com a manutenção do "vínculo familiar" é o centro do problema quando está em discussão a guarda, proteção e cuidado de crianças e adolescentes. O direito à convivência familiar e comunitária (ECA, art.19), expressa a importância do ambiente familiar, doméstico e comunitário para garantir o pleno desenvolvimento da criança/adolescente em nossa sociedade.

³¹ Neder (1994, p.41) afirma que as crianças nascidas de uniões efêmeras na escravidão, fossem filhos de escravo ou do próprio senhor, construam suas identidades numa situação psicológica ambígua e contraditória, em que a comunidade mais ampla de escravos atuava como referência.

Essa é uma das premissas básicas da lei 8069/90, e deve ser a primeira preocupação do conselheiro tutelar, quando atende um caso de violação de direitos intra-familiar. É isso que a justiça deve garantir, ou pelo menos, não prejudicar, nos casos judiciais. Nos processos de destituição do pátrio poder, de forma especial, esta constitui-se na questão por excelência.

A importância da “manutenção do vínculo” no tratamento da problemática que envolve a população infanto-juvenil, pode ser percebida na forma como os profissionais da área e os órgãos da política de atendimento abordam o problema e as alternativas de solução, fazendo do atendimento às famílias (e não os indivíduos), como unidade de intervenção, o elemento central no enfrentamento dos problemas desta população. A Justiça da Infância e Juventude em Porto Alegre, reorganizou as equipes técnicas de assessoria, de modo que, hoje, existe uma equipe específica, para desenvolver trabalhos com famílias no resgate e manutenção de vínculos.

As diferentes leituras dos problemas relativos às famílias pobres e as consequências destas circunstâncias na relação com seus filhos, no Brasil hoje, têm levado governo e sociedade a estudar alternativas de enfrentamento da pobreza e da miséria, da fragmentação dos vínculos, e implantar programas e serviços específicos para este fim.

Quanto às políticas voltadas para a família Goldani (1999), reconsidera a orientação predominante na forma de abordagem das mesmas, em que esta aparece como principal elemento capaz de garantir a proteção social de seus membros. A autora enfatiza a precariedade da intervenção estatal que, diante da diminuição de recursos e da desmontagem do sistema de proteção e garantias vinculadas ao emprego, transfere responsabilidades à família, que passa a ser foco e destinatária de políticas sociais. Analisando o conjunto de fatores, como sexualidade e reprodução, novas tecnologias e saúde, maior segmentação da vida, relações de gênero e tantos outros, que determinam mudanças nas trajetórias de mulheres e homens neste final de século, Goldani (1999) entende que o foco da ação estatal, no provimento de políticas sociais, deve

ser o indivíduo, a partir de seus direitos básicos. Neste sentido, a responsabilidade da família na estratégia protetiva, seria relativizada.

As questões levantadas por Goldani (1999) referem-se ao que está colocado para as famílias brasileiras em geral, enfatiza as transformações na área da sexualidade, da saúde, da reprodução, e tantas outras, que determinam mudanças no curso da vida de homens e mulheres, o que, por consequência, altera os arranjos e as relações familiares. Embora a autora não realize uma análise voltada para as famílias pobres, é evidente que suas considerações têm um impacto maior sobre a realidade de vida destas famílias, contribuindo portanto para a fragmentação de vínculos, já referida.

Considerando as abordagens acima, os marcos referenciais que orientaram as políticas para família, desde o advento do ECA, precisariam ser reconsiderados, tendo por base os resultados do trabalho e dos programas até aqui implementados.

2.2 A família como questão social no Brasil

Desde a Constituição de 1988, a família passou a ser objeto de atenção e de proteção, sobretudo no discurso sobre a implementação de políticas sociais no país. Embora o processo constituinte não tenha sido marcado pela atuação de movimentos e de grupos específicos em defesa e promoção da família³², esta adquiriu o atual protagonismo social e político, através dos movimentos em defesa dos direitos da mulher e da criança e do adolescente, naquele processo. Os movimentos em favor da mulher e da população infanto-juvenil traziam no bojo de suas reivindicações, importantes questões relativas à família. Tais grupos, com atuação marcante, e suficiente organização, viram contempladas na Constituição Federal, as garantias de direitos sociais que demandavam. Foi por esta via, portanto, que a questão da família, no Brasil, passou nos últimos anos, a ocupar lugar central dentre as questões sociais mais urgentes.

³² Para maiores informações ver DA COSTA (1994), que apresenta alguns fatores que poderiam justificar a posição periférica da família no movimento social brasileiro.

A nova definição constitucional de família, tornando-as mais inclusiva e sem preconceitos; a igualdade de direitos e deveres entre homens e mulheres na sociedade conjugal; a consagração do divórcio; a afirmação do planejamento familiar como livre decisão do casal; e a previsão da criação de mecanismos para coibir a violência no interior da família são o resultado das lutas feministas junto aos legisladores constituintes.

Já a afirmação do direito das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária; o reconhecimento da igualdade de direitos dos filhos havidos ou não da relação do casamento ou por adoção, ficando proibidas as designações discriminatórias relativas à filiação, são o produto da ação dos grupos que se mobilizaram em favor da população infanto-juvenil” (Da Costa, 1994, p.21-22)

A atual configuração da problemática da família como questão social de relevância, no Brasil, nascendo na esteira de reivindicações de outros direitos individuais e coletivos (mulheres e crianças, por exemplo) - que têm na família um espaço referencial de suas identidades como sujeitos sociais - informa os parâmetros fundamentais e os elementos que estão presentes no debate e no tratamento do problema . Neste contexto, a implementação de políticas públicas de atendimento à família surge como meio de possibilitar que esta adquira as condições sociais e econômicas básicas para exercer sua função social relativa à guarda e proteção de seus filhos. Nesta perspectiva, o discurso de proteção da família adquire um significado menos romântico, do que à primeira vista, possa parecer. Fora da relação com os direitos das mulheres e das crianças, a proteção à família, nos termos do ECA, deve ser entendida como a busca de garantia dos direitos sociais básicos aos indivíduos, independente de sua trajetória de vida, em relação à constituição ou não de prole.

2.3 A criação e o cuidado com os filhos - família e pátrio poder

O “cuidado com os filhos”, é tema de significativa importância sociológica, à medida em que trata das funções sociais relativas ao desenvolvimento, à educação e à formação das gerações futuras. As sociedades procuraram, em cada época, principalmente a partir do século XVIII, melhorar as formas de tratamento, e definir, socialmente, quem são os responsáveis, pela infância e pela adolescência, possibilitando-lhes

condições de desenvolvimento e uma vida digna, para que pudessem dar continuidade à família, à comunidade, à nação, à espécie humana.

Para ilustrar a evolução das concepções sobre criança e família que a humanidade vivenciou, Pereira (1995) mostra uma divisão sobre diferentes momentos históricos da relação família e filhos de acordo com as razões psicológicas dos adultos, especialmente dos pais frente à criança.

1. *Modo infanticida - que se estende desde a antigüidade até o século IV da era cristã, no qual o rechaço está em primeiro lugar. Na dificuldade de cuidar dos filhos, pela ansiedade, os pais os matam.*

2. *Modo do abandono - do século IV ao século XIII, corresponde a um período no qual os pais começam a aceitar que o menor tenha alma. Quando se sentem incapazes, os abandonam.*

3. *Modo ambivalente - do século XIV ao século XVI, as crianças eram autorizadas a penetrar na vida emocional de seus pais, mas poderiam ser perigosas. Os pais tratam de modelá-las como padrões.*

4. *Modo instrutivo - o século XVIII é uma época de grandes transições. Os pais começam a se aproximar da criança e ensaiam a conquista de seu espírito com a possibilidade de verdadeira empatia, sem considerar ainda o amor como importante.*

5. *Modo social - do século XIX até meados do século XX, a educação passa a ter importância. Ela é menos um processo de conquista do que um guia em seu próprio caminho. Educação com amor se torna um binômio importante.*

6. *Modo de ajuda - os pais compreendem que os filhos sabem melhor que seus pais aquilo de que necessitam em cada idade. O menor empurra seus pais (quando os tem) a tratar de compreender suas necessidades particulares". (Ajuriaguerra, J. 1977, p.7 apud Pereira, 1993, p.300)*

A autora destaca o fato de que na Europa, apenas no século XVIII houve modificações políticas e sociais consideráveis sobre a criança e a família. Tais modificações foram muito influenciadas pelas preocupações de Rousseau e Voltaire acerca da felicidade do Homem³³. Idéia que Fonseca (1995) respalda:

Aprendemos dos historiadores que o grande valor atribuído ao acompanhamento pessoal que uma mulher dá ao seu filho começou a assumir proporções concretas a partir do século XVIII. Acompanhamos de Rousseau a Freud o florescimento do ideal do

³³ Rousseau partindo da idéia de família como sociedade natural e Voltaire demonstrando interesse do homem pela felicidade, não como questão individual, mas coletiva.

amor materno que, na realidade, pouca pessoas colocavam em prática antes deste século (Ariés, 1960; Badinter, 1980) (Fonseca, 1995, p.50-51)

A referência a estas perspectivas, embora fragmentadas e sintéticas, justifica-se no esforço de contemplar, ainda que brevemente, o universo teórico conceitual que procura apreender a complexa relação social entre pais e filhos e, por conseguinte, o que denominamos *família*. Neste sentido, é importante notar quão recente é, na história da humanidade, a idéia de crianças e de adolescentes como sujeitos construtores da História, com subjetividades e características próprias e, não mero objetos submissos aos pais ou ao Estado.

No que concerne à questão da criação dos filhos, ou, à socialização das crianças e de adolescentes, alguns trabalhos possuem especial relevância: as pesquisas de Fúlvia Rosemberg (1995) na área da educação/cuidado e socialização de crianças de zero a seis anos de idade e, os estudos de Fonseca (1995), em que opõe de forma provocadora, a concepção das camadas populares acerca do cuidado dos filhos, e a da justiça institucional.

Analisando as tendências e ambigüidades na criação de filhos pequenos³⁴, no Brasil, Rosemberg (1995), pontua uma mudança no padrão de criação dos filhos, que sobretudo após a II Guerra Mundial, é marcado por realizar-se, cada vez mais, fora do espaço doméstico e do convívio familiar.

Cada vez mais, as crianças pequenas, independentemente de sua origem econômica, estão destinadas a compartilhar experiências educacionais com seus companheiros de idade, sob a responsabilidade de um especialista, em equipamentos coletivos tais como creche, escolas, maternais ou jardins-da-infância. (Rosemberg, 1995, p.167)

Em trabalho antropológico de grande consistência, Fonseca (1995), discute a questão do pátrio poder na Porto Alegre do início do século, a partir do estudo dos processos de “apreensão de menores” - entre 1901 e

³⁴ “filhos pequenos” designa meninos e meninas com menos de 7 anos de idade ou ao equivalente ao início da escolaridade obrigatória.

1926, de onde extrai a disputa entre os adultos, sobre as crianças /adolescentes na época.

Trazendo à pauta o conceito de família tradicional (modelo nuclear) e o desenho de família extensa, com fortes laços de solidariedade consangüínea, própria dos grupos populares, a autora esclarece vários elementos constantes do universo simbólico e cultural dos grupos populares e, conseqüentemente, o diferente conceito de família.

A Constituição Federal de 1988, atribui a responsabilidade do cuidado e da proteção de crianças e de adolescentes, à família, à sociedade e ao Estado. Pela primeira vez, em texto legal no Brasil, encontra-se tal compromisso estendido ao Estado de forma expressa. O Estado encontra-se ao lado da sociedade e da família, no que se refere à responsabilidade frente à população infanto-juvenil. Há um avanço no que concerne ao papel que é comumente reservado ao Estado nas leis, onde o mesmo aparece como regulador, que intervém após o fracasso da sociedade em resolver os conflitos. A partir da atual Constituição, o Estado brasileiro passou a ser chamado a agir conforme dispositivo legal; se falhar no cumprimento de suas funções, a própria lei prevê mecanismos a serem acionados contra o ente estatal, como é o caso das ações civis públicas.

Hoje, as questões que, de forma direta ou indireta, se relacionam à fonte de direito do exercício do pátrio poder, entendido aqui, não tanto como poder, mas como os deveres, as responsabilidades de quem toma conta de crianças e de adolescentes, estão na ordem do dia. A mídia discute com freqüência, suscitando o interesse das pessoas por problemas desta ordem. As situações vão desde as que dizem respeito às crianças que, uma vez abandonadas, passaram a não viver em uma família substituta,³⁵ até as situações em que crianças são adotadas, e insistem em saber de seu passado, de suas origens.³⁶

³⁵ Situação de recolocação familiar prevista no ECA

³⁶ Dois casos são representativos da atualidade do assunto: a rede Globo, no programa “Fantástico” de 28 de março de 1999 mostrou o caso de uma adolescente, criada pela mãe, que aos 15 anos procurou e conheceu o pai. Ao saber da existência da filha, o pai processou a mãe da menina por danos morais e por ter perdido oportunidade de conviver e criar a filha, uma vez que esta havia escondido, da filha e do pai, durante todo o tempo, a paternidade, na época, fruto de uma relação passageira. Em outra notícia, também, em Março de 1999, um jovem adotado por casal de suecos,

O aspecto central quanto ao pátrio poder, como responsabilidade social, é a forma como a nova lei impõe deveres aos detentores deste poder, exigindo dos pais a plena observância do “pátrio dever” que lhes é atribuído ao exercer o direito de ter filhos. A responsabilidade social do pátrio poder, quando vinculada à condição de pobreza, materializa-se em práticas de abandono e outras formas de violação de direitos, das famílias em relação aos filhos. Tais fatores constituem aspecto central na análise dos processos de destituição do pátrio poder nesta pesquisa.

Segundo Fonseca (1995), os grupos de baixa renda que habitam as favelas e a periferia das grandes cidades, sobretudo, as mulheres chefes de família, costumam “emprestar” seus filhos para vizinhos ou parentes de modo a possibilitar a continuidade de sua vida pessoal e/ou de trabalhadora, fenômeno que estabelece a formação de redes sociais de ajuda mútua que podem formar-se tanto em função da sobrevivência da criança, como para reforçar a solidariedade do grupo familiar. No texto *O Dilema da Adoção nas Sociedades de Classes*, a autora aborda a questão da legislação e prática social no Brasil, à medida em que confronta a legislação sobre adoção e as práticas de grupos populares. A autora confronta a questão do avanço das práticas sócio-culturais frente à legislação, como algo que necessita de adequação. Tal questão é relevante, à medida em que a relação entre legislação e prática social, abordada pela autora, mostra um avanço da prática sócio-cultural dos grupos populares em relação à legislação sobre adoção, vigente no Brasil. No caso da presente pesquisa, parte-se da relação inversa, qual seja, o avanço da legislação acerca dos direitos da criança e do adolescente, e o papel da Justiça da Infância, frente ao atraso das políticas e práticas sociais relativas a família no Brasil.

volta ao Brasil para encontrar a mãe biológica. Estes são fatos, mais raros e isolados, e que, ressalvados os objetivos da mídia na veiculação de assuntos desta natureza, mostra alguns dos fatores que as questões da paternidade e maternidade envolvem.

Conclusões

Neste capítulo a família foi abordada, sob três perspectivas: a abordagem nas Ciências Sociais; o atual protagonismo como questão social no Brasil; o problema do cuidado com os filhos e o vínculo familiar de crianças e adolescentes.

No aspecto teórico-conceitual, a literatura salienta o caráter plural das determinações a que a família está sujeita, tanto como objeto de análise quanto como agente social, propriamente dito.

Sendo um espaço de referência para a construção das identidades sociais de seus membros (homens, mulheres, crianças, jovens, idosos), a família é, por isso mesmo, o lugar em que diferentes subjetividades se desenvolvem e modelam; de outro lado, configuram com suas práticas, diferentes tipos e relações da família com o mundo social.

Poucas categorias sociológicas materializam tão marcadamente as dicotomias indivíduo/sociedade, público/privado, como a Família. Diante da relatividade dos conceitos relativos à “família”, aborda-se o problema das famílias pobres cujos filhos, estão sujeitos à violação dos direitos preconizados em lei.

A partir da análise dos problemas levantados pela pesquisa, duas questões exigem reflexão: a) políticas sociais destinadas às famílias pobres; b) os conflitos de direitos implicados na garantia dos direitos à convivência familiar e comunitária. Quanto ao primeiro ponto, adquire importância as idéias de Goldani (1999), de que o foco da ação estatal em relação às políticas sociais futuras, deveria centrar-se na proteção e no bem-estar das pessoas a partir dos direitos humanos básicos, relativizando a importância e centralidade das famílias como parte da estratégia protetora, considerando que nelas se produz e reproduz desigualdades e vulnerabilidades. Esta idéia, à primeira vista, parece desconstruir o discurso, de quem defende as políticas para família, em nome da proteção da infância e como forma de garantir tal proteção. O que se propõe, é que os problemas enfrentados, sobretudo, pelas famílias pobres brasileiras, sejam vistos como algo que se origina fora delas, atingindo seus membros de formas diferentes e

provocando, por isso, diferentes respostas dos indivíduos e famílias, ao processo de exclusão a que estão submetidos.

O segundo ponto - os conflitos de direito que se materializam nos processos judiciais de perda do pátrio poder – enfatiza a manutenção do vínculo familiar das crianças. Neste aspecto, é necessário discernimento para que a busca da garantia de um determinado “tipo pensado” de vínculo familiar não dificulte o florescimento de vínculos alternativos. Dito de outra forma, diante da realidade econômica e social brasileira, é necessário, por exemplo, repensar os objetivos e métodos relativos à medida de abrigo prevista no ECA e, considerar que a transitoriedade da medida, em muitos casos, não se realiza por total impossibilidade, em razão da inexistência de condições de vida na família ou de alternativas fora desta. Então, o abrigo pode tornar-se permanente e, muitas vezes, o tem sido. Entretanto, é necessário encarar esta realidade com seriedade e sem romantismo, pois, para as crianças que têm o pátrio poder destituído, a definição de uma alternativa ao vínculo familiar, pode ser mais benéfico do que a incerteza do transitório, que torna-se permanente, como é o caso de várias situações de abrigagem, atualmente, conforme podem comprovar os conselheiros tutelares e os próprios serviços de abrigo.

Portanto, o que hoje é cobrado judicialmente dos pais, como prerrogativa, exclusiva, do pátrio poder por eles exercido, tornar-se-ia a parte concernente aos pais, de um conceito mais amplo de responsabilidade social protetiva sobre crianças, adolescentes e jovens, em que sociedade e estado teriam funções especiais em relação à proteção e cuidado da população infanto-juvenil e a família deixaria de ser o “bode expiatório” dos “desacertos” destas outras esferas. Em certo sentido é isso que o ECA preconiza, entretanto as cobranças são maiores e formalmente dirigidas às famílias e não, conjuntamente, à sociedade e ao estado.

A priorização dos direitos de um segmento populacional – crianças e adolescente – em uma realidade demográfica onde a maioria é desprovida de garantia de proteção aos direitos humanos básicos, além de parecer demagógico, torna as resoluções de conflito pouco acreditadas socialmente,

com ar de incompletude. A Justiça da Infância e Juventude, órgão de processamento e resolução dos conflitos de direito que envolvem as crianças e suas famílias torna-se o palco, em que as desigualdades sociais e econômicas surgem como limite para a realização de justiça com os pais e os filhos dos processos de destituição do pátrio poder.

No capítulo seguinte aborda-se a ação do estado sobre a infância, no Brasil, enfatizando as principais mudanças no papel da justiça da infância que sempre ocupou centralidade, em termos sociais e políticos nesta área.

3 A INTERVENÇÃO ESTATAL SOBRE A INFÂNCIA

Este capítulo apresenta um panorama sobre os principais aspectos da ação estatal na área da infância e juventude, enfatizando o papel da Justiça da Infância e Juventude de Porto Alegre.

Sob a vigência do Código de Menores (CM) de 1979, a ação estatal era expressa pela justiça. Com o advento do ECA, o estado passa a compartilhar funções com a sociedade, como é o caso do instituto do Conselho Tutelar.

No primeiro tópico, abordam-se os principais aspectos que contrapõem a doutrina da situação irregular³⁷ à doutrina da proteção integral³⁸, bem como as peculiaridades de implementação destas no Brasil, como referências para a ação do estado. Em seguida, passa-se a abordar a JIJ em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, a fim de caracterizar o contexto em que foi realizada a pesquisa.

Nos três últimos tópicos aborda-se o Conselho Tutelar, como instrumento de inovação na política de atendimento, enfatizando o papel desse órgão na desjudicialização dos problemas da infância. Por fim, apresentam-se os conselhos tutelares de Porto Alegre, suas relações institucionais, bem como as implicações sociais, políticas e administrativas de sua ação.

3.1 Funções e características da justiça da infância, antes e depois do ECA

Constituindo-se historicamente como fenômeno recorrente em contextos de rápida industrialização e de desenvolvimento urbano acelerado, a questão da infância caracterizou-se no Brasil, por voltar-se para a infância

³⁷ É a doutrina, que partindo do conceito de menoridade materializa-se no código de 1979. Suas premissas básicas são abordadas adiante.

³⁸ Base doutrinária do ECA, instituída pela ONU a partir da Convenção Internacional do Direitos da Criança e do Adolescente, em 1989, cuja principal premissa é a concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento, razão pela qual exigiria especial tratamento, tendo em vista contemplar suas necessidades de forma integral.

pobre³⁹. Até a década de 1920, quando passa a ser objeto da alçada jurídica, a preocupação com a temática estava restrita aos médicos higienistas do início do século. A partir da criação dos primeiros juizados de menores, a questão passou, também, a integrar textos jurídicos. Sem constituir-se em questão nacional, na proporção que veio a assumir na década de 1970, pode-se dizer, contudo, que é na década de 1920 que se inicia a intervenção do Estado, de forma direta e sistemática, em relação à infância pobre do país. Em 1923, é criado o Juízo de Menores do Distrito Federal, que toma para si a iniciativa de criar os primeiros estabelecimentos oficiais de proteção à infância. Origina-se, assim, a dupla função, que a Justiça da Infância veio exercer até o advento do ECA. Uma ação de natureza social, quase assistencial, de proteção à infância; e a ação jurídica, propriamente dita, que possuía um viés de “controle” frente à ameaça que representavam os abandonados e delinqüentes.

Segundo Mendez (1992), o primeiro tribunal de menores surgiu em Illinois, EUA, em 1899, e a idéia teria sido exportada dos EUA para a Europa, sem a instância diferenciada de controle. Na Europa, entre 1905 e 1921, *praticamente todos os países já tinham criado esta instância de controle social que são os tribunais de menores*, e o Brasil, como o restante da América Latina, importou *em nossa cultura jurídica essa instância ad hoc* (Mendez, 1992, p.4).

Na seqüência de ações estatais, o primeiro código de menores, de 1927, com objetivo de *consolidar as leis de assistência e proteção a menores* (decreto n.17.943-A apud Mendez, 1992, p.4), vem no bojo de uma série de legislações regulamentadoras do trabalho infantil, e visava, sobretudo, atender aos “meninos” não absorvidos pelo setor industrial. Em seu artigo 1º reporta-se ao seu objeto *o menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinqüente, que tiver menos de 18 anos de idade* (Código de Menores, 1979). Tem início aqui, a conotação pejorativa do termo menor,

³⁹ No Brasil, constitui-se objeto de discussão desde o final do século XIX, integrando preocupações com a emergência da república, abolição da escravatura, crescimento urbano acelerado e criação de força de trabalho livre urbana. Neste contexto, a infância surge como parte da questão social. Ver ALVIN, Rosilene Barbosa, VALLADARES, Lícia do Prado. Infância e sociedade no Brasil: uma análise da literatura. *BIB*, Rio de Janeiro, n° 26 p.3-35, 1988.

incorporando-se ao vocabulário corrente como categoria definidora da infância pobre e incapaz, concepção esta, fortemente combatida pelo ECA.

A atuação do primeiro juizado do país, expressava o duplo objetivo: proteger a mão-de-obra infantil e combater o mal-estar social provocado pela mendicância e criminalidade. Consistia, praticamente, em isolar os “menores abandonados e infratores” abrigando-os em instituições especializadas. A cultura que fundamenta esta ação da justiça, foi construída a partir do 1º Congresso Internacional dos Tribunais de Menores, que ocorreu em Paris, em 1911. De acordo com a mesma, a proteção dos setores mais vulneráveis da sociedade sustenta-se pela prévia declaração de algum tipo de incapacidade e, em consequência, por um tipo de sistematização e de condenação a um certo tipo de confinamento institucional. Trata-se de um paradoxo:

para que a ação protetora do Estado possa se tornar um benefício para a criança, o juiz tem de inventar algum tipo de delito. Para uma cultura que não pode proteger senão declarando algum tipo de incapacidade, tem-se que criar um figura para exercer esse poder sobre ela. E essa figura é um mostro bicéfalo indiferenciado - o menor abandonado e delinqüente (Mendez, 1992, p.5)

Ao final dos anos 1970, ocorre a celebração do ano internacional da criança e a ampliação da atuação do UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) no Brasil. Este evento permite melhor compreensão das ações do Estado brasileiro, o que determinará mudanças no código de menores, em 1979. Tais mudanças enfatizam, sobretudo, o “menor” infrator, a ênfase, portanto, será não mais o abandono, nem o “menor” trabalhador, mas os “menores em situação irregular”. *O novo código de menores é promulgado num momento em que a questão do menor ameaçava fugir totalmente ao controle da sociedade, seja pelo aumento assustador do número de crianças e jovens carentes (“pequenos bandidos” em potencial), seja pelo aumento considerável da própria delinqüência juvenil no país. Procurando “acompanhar” esta realidade, o aparato jurídico reforçou seus dispositivos, exacerbando com o novo código, a punição sobre o “infrator*

pobre (Valladares, 1988, p.11), e mostrando o quanto a infância pobre era vista como necessariamente perigosa e conseqüentemente ameaçadora.

O CM de 1979 está assentado na doutrina da situação irregular, decorrente da cultura de tratamento à infância, acima descrita, e que Adorno (1993) expressa com clareza

a criança e o adolescente interessavam ao mundo do Direito quando em situação reveladora de patologia social, por isso entendendo-se situações de abandono, de carência, de vitimização e de infração penal. Pressupunha, portanto uma visão estreita da ordem social, como sendo uma totalidade articulada de ações integradas entre si, incompatível com a desobediência civil, com os comportamentos "desviantes" às normas julgadas dominantes e universais para todos os cidadãos independente de suas diferenças sociais e culturais. (Adorno, 1993, p.107)

O juiz, portanto, tinha uma dupla competência: de caráter penal e de caráter tutelar. No entanto, a competência de caráter penal, pouco tinha a ver com o direito moderno, iluminista, onde a função do juiz é diminuir conflitos na sociabilidade, diminuir conflitos de caráter jurídico. A mistura das competências penal e tutelar fazia com que quase toda a atividade do juiz fosse uma atividade de caráter tutelar. A competência tutelar fazia-o intervir nos casos não vinculados ao cometimento de ato infracional decorrentes da situação de pobreza. Assim, os problemas sociais eram juridificados, produzia-se uma jurisdicalização dos problemas sociais (Mendez, 1992). Uma outra característica da atuação do juiz neste direito é o alto grau de discricionariedade do poder judicial, ou seja, o juiz, atuando "como um bom pai de família" poderia fazer o que considerasse mais conveniente. *O Estado omissivo jogava para o juiz a redução dos problemas sociais. Os juizes foram sujeitos à condição de cúmplices desse jogo, da mesma forma que a polícia também o foi, realizando o trabalho sujo nas ruas, que era o resultado da ausência de políticas sociais (Mendez, 1992, p.7).*

A análise da prática propriamente dita, de juizes da infância a partir de seu "super poder", antes do ECA, bem como das concepções jurídicas e ideologias que informavam suas ações, não constitui objeto deste estudo, no entanto, sua relação com o aspecto aqui tratado é fundamental. Neste

sentido destacamos as considerações de Abreu (1999) em sua tese *No bico da cegonha*, em que aborda a questão da adoção internacional, a partir das diferentes lógicas implicadas em sua constituição como fenômeno sociológico. A passagem descrita a seguir, a respeito da ação dos juizes de antes do ECA, fala do exercício da arbitrariedade na destituição do pátrio poder:

Um dos inúmeros casos que me foram relatados sobre juizes que retiraram o pátrio poder de famílias biológicas para outorgá-lo a famílias adotantes é mais do que revelador da maneira como os juizes muitas vezes esqueciam a lei, regidos pelo “bom senso” de encontrar um lar “mais estruturado” para a criança (nos mais das vezes um lar nas classes dominantes). A história da “mãe que estava presa”, que “tinha um filho num abrigo” do Estado e que o viu ser dado em adoção pelo juiz, malgrado o fato de a “avó materna ser contra a adoção” da criança (pois achava que o lugar da criança era com a mãe quando esta saísse da cadeia) e “realizar visitas ao neto” (ou seja, os vínculos com a família biológica estavam intactos) me foi relatada uma vez por uma assistente social. Eu algumas vezes, a repeti para técnicos em diversas comarcas do Brasil e tive assim ocasião de suscitar relatos semelhantes sobre adoções realizadas antes do aparecimento do ECA à revelia do desejo da família biológica da criança: uma vez a mãe era “doente mental”, noutro relato ela “morava na rua”, outro informante ainda contou que ela estava “sem emprego e usava drogas” ... no lugar da avó, por vezes havia um vínculo com “uma tia”, ou com os “irmãos mais velhos”, ou mesmo com o pai biológico, etc.; ouvi ainda relatos sobre mães que perderam seus filhos para adoção apesar de se oporem a ela como puderam. Nestas histórias as crianças saíram tanto para a adoção internacional como, e principalmente, para a adoção nacional (Abreu, 1999, p.16).

Os aspectos acima, levantados a partir de entrevistas, relatos e discursos, são abordados no presente estudo a partir da análise dos processos judiciais de perda do pátrio poder, configurando uma outra fonte de dados sobre as mudanças provocadas pelo ECA na justiça da infância. Conforme Abreu (1999):

o juiz de menores (antes do ECA) e o juiz da infância e juventude (a partir do ECA), teve um grande poder e suas decisões nem sempre se deixam pautar pelo que dizia a lei, uma vez que a própria lei lhes outorga um poder “discricionário” que fazia deles

(sobretudo antes do ECA), verdadeiros “soberanos” em suas comarcas.

Aos poucos, o vocabulário vai mudando, novas gerações de juízes vão chegando e o discurso vai se deixando impregnar pela nova lei, deixando de lado o interesse do casal e as visões perdedoras que exprimiam de forma diferente do ECA o “interesse da criança”.

. . . O início da vigência do ECA não instaura uma mudança imediata deste habitus jurídico e, somente com o passar do tempo, é que os juizes vão incorporar o que foi sagrado: como disposições adquiridas capazes de orientar a maneira de fazer justiça. Assim, muitos juizes brasileiros se deixaram guiar nos primeiros anos após a implantação do ECA pela prática que vinham usando para a adoção internacional durante o período regido pelo Código (Abreu, 1999, p.165).

A análise de Abreu (1999), centrada na adoção internacional, mostra que o entendimento do que seria o “interesse da criança” muitas vezes pautava-se, na verdade, pelo interesse dos adotantes ou ainda por outras visões ideológicas dos juizes sobre a família e a pobreza, por exemplo. O ECA prioriza o vínculo da criança com a família biológica de origem, nisto consistiria o “interesse da criança”.

Até o Estatuto, o Estado não se percebia como possível agente violador de direitos da população infanto-juvenil. A intervenção estatal, até então, através da JIJ, com forte conteúdo de controle social, expressava a idéia de que sociedade e Estado são instâncias estanques e separadas, onde a problemática da infância pobre, abandonada, era vista como “desvio do padrão”, “situação irregular”, que precisava ser acolhida, “educada” e controlada, para voltar ao convívio social de forma “regular”.

Do ponto de vista sociológico, duas questões são importantes para análise, na medida em que, condicionam e são condicionadas pela mudança da ação estatal nesta área: a doutrina da proteção integral, que o Estatuto incorporou, em contraponto à doutrina da situação irregular do código de 1979, e os reflexos, na JIJ, da flagrante distinção de classe, presente nas legislações anteriores ao ECA, voltadas para os pobres. Quando o CM designa “menor em situação irregular”, afirma também, que existe uma situação que é regular, normal, que é a situação de ser

protegido, de ter onde morar, de ter pais responsáveis, entre outras. O Código de Menores de 1979

. . . dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores: I - até dezoito anos de idade, que se encontrem em situação irregular;. . . (CM, art. 1º)

...considera-se em situação irregular o menor: I- privado das condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de : a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;

b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsáveis para provê-las;

II - vítima de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;

III - em perigo moral, devido a:

a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;

IV - privado de representação ou assistência legal, por falta eventual dos pais ou responsáveis;

V - com desvio de conduta, em virtude de inadaptação familiar ou comunitária;

VI - autor de infração penal. (CM, art. 2º)

O termo “irregular” quer designar o que não é regular, o que está fora da ordem, do *satus quo*. A definição de “situação irregular”, por sua vez, está relacionada às condições materiais de existência, à privação material, à pobreza, sobretudo, quando admite estar a criança/adolescente em falta das condições à sua sobrevivência por “manifesta impossibilidade dos pais em provê-las”. Sob uma mesma designação, crianças pobres (“abandonadas”, exploradas), crianças vítimas de maus-tratos ou com problemas de adaptação familiar, bem como, crianças/adolescentes autores de infração penal, recebem do Estado, via Juizados de Menores, idêntico tratamento: na maioria da vezes, encaminhamento à Febem⁴⁰, onde permaneciam institucionalizados. Vale dizer, entretanto, que o CM, pela primeira vez em nível de legislação, estabelece a diferença entre a situação de “carência” ou

⁴⁰ A Febem/RS, como órgão da política estatal na área da infância é abordada em outros momentos neste trabalho. No entanto, aqui é importante referir, às circunstâncias de sua criação em 1969 e a estreita ligação com o CM, uma vez que esta lei, legitima a Febem, como o órgão por excelência, de execução de uma política do Estado para “menores”. A criação da Funabem (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) na década de 60, está relacionada à ampliação da presença do Estado na política social em todos setores.

de pobreza e a situação de infrator, porém, o tratamento dispensado a ambos, em função da caracterização da situação irregular é o mesmo.

O Estatuto, por sua vez, prevê tratamentos diferentes para as situações de pobreza e de infração penal, na medida em que o artigo 98 concebe os direitos previstos na lei, como passíveis de serem violados não só pela família (o CM não ultrapassava este ponto), mas também por ação ou omissão da *sociedade* ou do *Estado* e ainda, em razão da *própria conduta* da criança/adolescente. Para cada uma destas situações, conforme o direito(s) ameaçado ou violado, cabe a aplicação de medidas específicas e diferentes das estabelecidas para o adolescente que comete ato infracional. Chamam-se medidas de proteção, as relacionadas a situações sociais de assistência, sem infração penal; estas são aplicadas pelo conselho tutelar - CT. Chamam-se medidas sócio-educativas, as de caráter jurídico, aplicadas somente pela JIJ, e relativas ao adolescente infrator. Supera-se, neste sentido, a confusão de tratamento que ocorria para situações distintas (o abandono, pobreza, e situação de infração penal).

Com relação às medidas de proteção, a lei atual entende que, por trás da falta da família em prover as condições materiais para criar seus filhos (a pobreza), existe a falta do Estado no provimento de políticas públicas e de alternativas à sobrevivência destas famílias. Na legislação anterior, para estes casos, não existia a previsão de medidas para os pais/família, a ação do Estado dirigia-se à criança/adolescente diretamente, os pais/família ou responsável eram considerados, apenas indiretamente.

A caracterização da situação infracional, mostra-se inovadora e é exaustivamente tratada na lei 8069/90, que prevê normas próprias para a apuração do ato infracional cometido por adolescente, incluindo todas as garantias processuais (ingressar em juízo com ação, instruir um processo e ter uma sentença), garantindo para tanto, o princípio do contraditório (direito do adolescente ser ouvido, constituir defesa). Após a decisão, no processo de conhecimento, quando não houver remissão, os adolescentes passam a cumprir a(s) medida(s) sócio-educativa(s), que pode ser executada com ou sem privação de liberdade.

As mudanças de maior impacto do ECA dizem respeito às questões relativas ao ato infracional cometido por adolescentes e suas respectivas formas de tratamento pela justiça. Neste aspecto não havia previsão legal, nem relativamente aos tipos de ato infracional, nem ao tratamento a ser dado. Neste sentido, o adolescente não tinha, sequer, o direito de ser ouvido. As medidas sócio-educativas previstas na lei 8069/90, nada mais são, do que a garantia de prerrogativas diferenciadas, considerando o adolescente como “pessoa em peculiar situação de desenvolvimento”. A forma como é efetivada a “responsabilização” imputada ao adolescente infrator é onde reside uma das maiores polêmicas entre juristas e estudiosos da causa, divididos acerca da inimputabilidade penal para menores de dezoito anos. Uns buscam a redução da idade penal para quatorze anos, outros defendem a manutenção da lei que prevê a inimputabilidade até dezoito anos de idade. As razões alegadas pelos que defendem a redução da idade penal é o crescimento de índices de crimes cometidos por adolescentes. Os defensores do ECA invertem a ótica, argumentando que as causas estruturais da violência urbana que resultam em precárias condições de vida da população infanto-juvenil, fazem aqueles adolescentes vítimas da perversa falta de políticas sociais básicas, e não criminosos, pura e simplesmente.⁴¹

Na ótica do CM, crianças/adolescentes eram “objetos” de investigação da ação nos processos judiciais e, não sujeitos de direitos, cidadãos. No pólo ativo da ação, estava o Estado; no pólo passivo, ninguém, porque a ação judicial, visando definir a situação do menor como “irregular”, pressupunha estivesse o “menor” sem responsável legal, ou seja, sem representante e sem assistência. Invertendo tal perspectiva, o ECA pretende tornar crianças e adolescentes sujeitos de direitos, que passariam de “objeto” dos processos judiciais a “sujeitos”, onde seus pais ou responsáveis, responderiam no pólo passivo da ação judicial. Hoje, enquanto sujeitos de

⁴¹ A necessidade de regulamentação das medidas sócio-educativas aplicadas a adolescentes que cometem ato infracional é outra questão que está dividindo especialistas. A questão foi objeto de acirrado debate no congresso da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da infância e juventude (ABMP) em novembro/99, em Gramado/RS.

direitos, os adolescentes, possuem as mesmas garantias de direito de todo cidadão, preconizadas na Constituição Federal.

A ação do Estado, a partir de tais dispositivos legais, passa a ser implementada no sentido da proteção integral destas “pessoas em desenvolvimento”, de forma a redistribuir funções e transferir competências entre órgãos públicos e sociedade para implementação e garantia de tal proteção. A própria JIJ modifica-se.

A justiça especializada e exclusiva da infância organiza-se através da criação de varas específicas para esse fim. A competência para implantá-las, dotá-las de infra-estrutura e dispor sobre seu atendimento é da alçada do Poder Judiciário estadual. Até o advento do ECA, era raro a existência de juízos exclusivos para a infância, exceto em algumas comarcas de capitais⁴². Em Porto Alegre, sempre houve juizado especial para a infância e sua organização constituiu-se, historicamente, como referência para a justiça da infância, no Brasil e, até, no exterior.

O Estatuto indica para a JIJ, a necessidade da especialização, da infra-estrutura e da existência de plantões. Quanto à especialização é importante não confundir juiz da Justiça Especial e nem a Justiça Especial (da qual fazem parte os juzados especiais criminais, entre outros), com Justiça Especializada. Esta última “*indica ramo dedicado a determinadas matérias que conhece com exclusividade em número limitado de órgãos (numerus clausus), fixados na Constituição Federal*” (Silva, 1992:445). A JIJ, no entanto, não é “Justiça Especializada”, mas é ramo especializado da Justiça Comum. A lei de organização judiciária estadual indica quem, dentre os vários juizes, é o especializado. Neste caso, o juiz da infância é o competente para aplicação das normas do ECA, é o *juiz do Estatuto*.

No Rio Grande do Sul, o preenchimento das vagas para a justiça da infância, quando existentes, se dá a partir da inscrição dos interessados e, o critério de escolha é por antigüidade. Os juizes devem ficar no mínimo um ano à frente do respectivo juizado.

⁴² Comarcas são os limites territoriais, nos quais os juizes exercem suas funções jurisdicionais; delimita o âmbito de atuação do magistrado (ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Dicionário jurídico Brasileiro*. Ed. Jurídica Brasileira. S.Paulo 1994).

Hoje, para contemplar a especialização na justiça da infância de forma a atingir todas as comarcas do estado, principalmente as que não comportariam varas exclusivas, foram criados os juizados regionais da Infância e Juventude, com sede nas cidades pólo regionais, em número de nove, no interior do Rio Grande do Sul. Esta medida vem ao encontro do princípio da municipalização do atendimento, eixo central do ECA, que é uma forma de fazer com que os casos não resolvidos na comarca de origem, passem à instância regional, tendo um encaminhamento localizado, sem necessariamente vir para a capital e aqui ficar.

Sem entrar detidamente na questão da infra-estrutura da JIJ, um elemento parece essencial à atuação do juiz nesta área, trata-se das equipes técnicas multidisciplinares de assessoria. A peculiaridade desta jurisdição abarca serviços e órgãos auxiliares diferentes. Além do escrivão e do oficial de justiça, há a equipe técnica, composta, via de regra, por profissionais da área de serviço social, pedagogia, psicologia, psiquiatria, entre outras. A existência de serviços auxiliares à JIJ é prevista na Constituição Federal, e também nas regras de Beijing (Regras Mínimas das Nações Unidas para a administração da Justiça da Infância) reforçam a necessidade de tais profissionais e o caráter especializado do serviço. Estas equipes existiam apenas nas capitais; a partir do Estatuto, no Rio Grande do Sul, foram também constituídas nos juizados regionais acima referidos, de modo que os juizados do interior contam com esta estrutura, em cada região.

Em Porto Alegre, antes do ECA, a despeito de já existirem, estas equipes tinham outro caráter, já que o juizado trabalhava muito sem processo, sobretudo na fiscalização de creches e entidades de atendimento. Hoje, a fiscalização de entidades é, também, competência do Conselho Tutelar.

Com o Estatuto, estas equipes adquirem relevância para a realização de estudos sociais e laudos técnicos. A tarefa dos técnicos da justiça é questão complexa, que exigiria maior atenção, entretanto trataremos

somente da relação do trabalho dessas equipes no que se refere aos processos de destituição do pátrio poder, objeto do presente trabalho.

A despeito das iniciativas tomadas pelos demais órgãos envolvidos, na tramitação de cada caso, no sentido do atendimento à família, a justiça busca, com o trabalho dessas equipes, a manutenção de vínculo familiar e/ou a preparação da criança/adolescente e das famílias para colocação em família substituta, como depreende-se de comentário ao ECA a esse respeito

Nos casos que determinam decisões quanto à situação familiar, compete aos técnicos opinar a respeito, em primeiro lugar, das condições da família natural para o exercício do pátrio poder, bem como das medidas convenientes que poderão ser aplicadas para apoiá-la, de acordo com o art. 129 I a VI. A opinião técnica pode ser manifestada oralmente, na própria audiência. Existem algumas experiências bem-sucedidas da participação de assistentes sociais em audiências a mães que manifestam a intenção de entregar seus filhos para que sejam adotados, em que o diálogo que se estabelece permite a busca de novas alternativas de manutenção do vínculo (Becker, 1992, p.452).

Além de fornecer subsídios para a decisão judicial, a equipe técnica tem função na execução das medidas determinadas. Na área cível, por exemplo, o aconselhamento e encaminhamento de famílias em situação de crise, o acompanhamento das famílias adotivas, principalmente no período de convivência⁴³. No campo da prática do ato infracional, tem papel importante na orientação das medidas de prestação de serviços à comunidade e, sobretudo, de liberdade assistida (Becker, 1992, p.452). Além de assessorar o juiz através de perícias e laudos, a organização judiciária pode atribuir-lhe outras funções, como acompanhar as medidas de proteção; realizar tratamento social; orientar e supervisionar a família; promover o entrosamento dos serviços do juizado com os técnicos do Conselho Tutelar; acompanhar as medidas sócio-educativas e outros.

Reconhecendo a importância do papel desempenhado por tais equipes no trabalho da JIJ, este aspecto foi incorporado na análise dos processos, como poderá verificar-se adiante.

⁴³ Período de experimentação e/ou adaptação do adotado à nova família.

3.2 A Justiça da Infância e Juventude em Porto Alegre

Hoje, em Porto Alegre, a Justiça da Infância e Juventude é dividida em três varas ou juizados, cada vara possui um juiz titular (com cartório judicial próprio, dotado de infra-estrutura), com competência específica atribuída por lei. A resolução n104/93, do Conselho de Magistratura do Rio Grande do Sul, estabeleceu tais competências, a partir da criação da 3ª vara da Infância e Juventude, em 1993. De acordo com esta resolução, compete ao juiz do 1º juizado, exercer jurisdição exclusiva em casos de adoção internacional. Ao 2º juizado cabe exercer jurisdição exclusiva em fiscalização de entidades de atendimento e apuração de infrações administrativas. O 3º juizado exerce jurisdição exclusiva dos processos de execução de sentença. Aos três juizes cabe, igualmente, exercer jurisdição, por distribuição, em matéria infracional e cível, inclusive nas ações cíveis fundadas em interesses individuais, difusos e coletivos entre outras. No entanto, na prática, as três varas da infância procederam a outros ajustes administrativos, com vistas à maior agilidade. O acompanhamento dos abrigos, através de processos de execução de medidas de proteção, que não existia antes do ECA, hoje, está concentrado na 2ª vara. A 3ª vara por sua vez, desde 1997, é responsável somente pelos processos de execução de medida sócio-educativa, isto é, processos que acompanham o cumprimento das medidas aplicadas aos adolescentes que cometem ato infracional. Desta forma, toda situação judicial envolvendo crianças e adolescentes em Porto Alegre, chegam, conforme o caso na 1ª ou 2ª vara da Infância, passando para a 3ª vara somente processos de ato infracional com sentença, indicando as medidas sócio-educativas a serem aplicadas, quando não há remissão.

Esta nova organização administrativa relaciona-se com a aplicação do ECA na JIJ/PoA e reflete as mudanças procedimentais com vistas a adequação à lei.

A JIJ/PoA é, também, dotada de equipes multiprofissionais encarregadas de realizar os laudos e perícias antes da sentença, nos

processos de perda e/ou suspensão do pátrio poder, nos processos de adoção, de execução de medida sócio-educativa e outros, conforme referido. Hoje, na assessoria técnica da JIJ/PoA, existem três equipes chamadas interprofissionais I, II e III, correspondendo respectivamente a cada um dos três juizados. Existe ainda uma equipe de adoção, com as funções de, entre outras, avaliar candidatos a pais adotivos, realizar avaliação psicológica das crianças, preparar as crianças para a adoção, acompanhar o estágio de convivência entre pais e filhos adotivos; a equipe de manutenção de vínculo, que realiza o trabalho de acompanhamento da execução das medidas de proteção, que consiste no atendimento às crianças e adolescentes abrigados em equipamentos sociais públicos ou privados, e demais medidas previstas no artigo 101 do ECA.

Os objetivos do trabalho⁴⁴ da equipe de manutenção de vínculo, confunde-se, em certa medida, com o que faz o CT e também os serviços públicos de atendimento, na área de assistência social, por exemplo. Em tese, com a entrada em cena, dos CTs, esperava-se que os casos, ao chegar na JIJ, já tivessem passado por intervenções, através da rede de atendimento do município. Entretanto, a situação, nem sempre se apresenta desta forma.

O sistema de garantia de direitos previsto no ECA expande a intervenção estatal para além da JIJ, devendo voltar-se para a “promoção social” dos direitos da população infanto-juvenil.

3.3 Ação do Conselho Tutelar - desjudicialização do atendimento à infância

O artigo 131 do ECA estabelece o Conselho Tutelar como

órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei. (ECA, p.59)

⁴⁴ Os objetivos desta equipe são, entre outros: ajudar famílias em situação de crise a encontrar alternativas de superação, que não seja o abandono ou a institucionalização de seus filhos, evitando a ruptura de vínculos afetivos; oportunizar o retorno da criança/adolescente à família de origem (quando estão separados por qualquer motivo); fazer encaminhamentos para recursos da comunidade.

No Brasil, a idéia da existência de conselhos para atuar na assistência e proteção de crianças e adolescentes liga-se à necessidade da participação comunitária nesta função e remonta ao primeiro código de menores que previa a criação de um Conselho de Assistência e Proteção a Menores, no entanto, este tinha apenas uma função auxiliar do juízo, sem qualquer autonomia.

O Conselho Tutelar previsto no ECA materializa a evolução desta idéia e constitui-se em uma forma de divisão do poder público, onde parcela deste poder é atribuído aos conselheiros tutelares (representantes das comunidades), com autoridade administrativa para promoverem suas próprias decisões na defesa dos direitos previstos na lei. Este órgão está ligado diretamente à noção de responsabilidade social pela garantia de direitos da população infanto-juvenil.

De acordo com o ECA, cada município brasileiro deve possuir, no mínimo, um Conselho Tutelar, formado por cinco membros (conselheiros tutelares), que são escolhidos pela comunidade. A forma de escolha dos conselheiros, o tempo de mandato, bem como o número de conselhos a serem criados em cada cidade, é objeto de legislação municipal. Os municípios estabelecem critérios, que podem ser demográficos, administrativos, econômicos e outros, para definir aspectos da organização do serviço, que o ECA não regulamenta.

Os conselheiros tutelares são, nesta perspectiva, agentes sociais de defesa de direitos. O exercício desta função atribui poderes de ordem administrativa aos conselheiros que, antes do ECA, eram prerrogativas dos juizes de menores. A função de conselheiro tutelar é o que mais expressa a mudança no caráter da intervenção estatal na área da infância, pois abre espaço para a ação direta da sociedade nestas questões.

3.4 Implicações políticas, sociais e administrativas da ação do Conselho Tutelar

O funcionamento do CT tem implicações políticas, sociais e administrativas. Os conselheiros tutelares têm de ter consciência de cada

um destes aspectos sobre os quais o exercício da função tem relação e influência direta.

As implicações políticas dizem respeito ao tipo de poder que o CT expressa e representa na sociedade. Tal poder tem caráter participativo e interventivo nas questões relativas aos direitos da população infanto-juvenil.

No âmbito social, o funcionamento do CT como órgão de defesa de direitos, serve de referência para uma determinada comunidade, com a qual tem relação cotidiana e para a qual deve prestar contas de seu trabalho, pois o conselheiro tutelar tem um mandato que é da sociedade.

As implicações administrativas do trabalho do CT estão na rotina diária deste órgão. Sendo um trabalho de natureza executiva, estabelece relações administrativas, que devem ser qualificadas. Depende também deste aspecto, os resultados positivos que o conselheiro espera quando faz um encaminhamento qualquer - seja a serviços de atendimento, a órgãos de justiça ou a outros.

Do ponto de vista político, o CT concretiza uma disposição constitucional que prevê a democracia participativa como forma de associação política adotada no Brasil, dispositivo que avança frente à democracia meramente representativa de constituições anteriores. Logo, o CT realiza a democracia participativa, na medida em que seus membros participam da consecução da política de atendimento à infância e à adolescência, no âmbito municipal.

O poder exercido pelo conselheiro tutelar surge da necessidade de tornar os direitos de crianças e adolescentes, direitos efetivos, reais (não apenas ideais), neste sentido, o desrespeito às suas determinações, corresponde a sanções legais. Trata-se de uma forma de dividir responsabilidades públicas sobre o social.

A ação do CT é concebida no ECA, como integrante do sistema de garantia de direitos. Este sistema é composto por três eixos: promoção, controle e defesa de direitos (ver quadro abaixo). A cada eixo deste sistema correspondem órgãos e instituições governamentais ou não, que são responsáveis pela sua execução. Assim, na promoção dos direitos atua,

principalmente, o poder executivo, através da implementação de políticas e execução de programas de atendimento. O controle das ações cabe, sobretudo, à sociedade em geral, através do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. É na esfera da defesa dos direitos que está o CT e demais órgãos como a Defensoria Pública, Ministério Público e outros.

Quadro I – Sistema de garantia de direitos no ECA

Promoção (atendimento direto)	Controle (vigilância)	Defesa (responsabilização)
Políticas públicas	Sociedade em geral Conselhos de direito	Órgãos de justiça e segurança
Conselhos de direito	Fórum DCA	Conselho Tutelar

O CT, apesar da autonomia no exercício da função, tem *locus* próprio no sistema mencionado, não existindo de forma independente, já que vincula-se, administrativamente, ao poder executivo municipal, sendo função deste, dotar o CT de infra-estrutura técnica, administrativa e material para o desempenho de suas funções. Os aspectos relativos às interfaces do trabalho e ao lugar ocupado pelo CT como órgão de defesa de direitos precisam estar claros para os conselheiros tutelares, o que garantirá que os interesses das crianças e adolescentes sejam a referência imediata da ação do conselheiro tutelar, não confundindo-se com interesses meramente político-partidários, situação que é comum em muitos municípios, sobretudo, durante os processos de escolha destes conselheiros.

O exercício da função de conselheiro tutelar tem características peculiares e apresenta uma série de desafios a quem se dispõe a exercê-la. Estes desafios podem ser sintetizados no fato de que, diariamente, os conselheiros têm de fazer um embate forte, consistente e qualificado, através de cada procedimento, por mais simples que pareça ser, frente aos agentes e estruturas políticas, sociais, culturais e econômicas que reforçam os canais pelos quais se processa a violação de direitos da população

infanto-juvenil. Sua tarefa é a de tentar romper com as práticas que legitimam a violação de direitos.

Na prática, a ação do CT consiste em receber toda e qualquer denúncia de violação de direitos previstos no ECA. Diante da denúncia, deverá proceder a averiguação do caso e realizar os encaminhamentos necessários buscando superar a situação inicial. No entanto, sua ação é praticamente inócua, se não existir uma rede de serviços de atendimento nas áreas da saúde, educação, família, assistência social, cultura e lazer, que possa concretizar suas determinações.

Neste sentido, o CT funciona como uma espécie de “radar social” na vigilância do cumprimento do ECA e por isso habilita-se como órgão potencialmente capaz de orientar e propor a criação de serviços, para integrar a rede de atendimento. Este é o principal órgão, criado pelo ECA, no sentido da desjudicialização dos problemas da infância, não só os decorrentes da pobreza mas, sobretudo, estes.

Sua atuação em âmbito municipal responde às diretrizes da municipalização do atendimento e da desconcentração do poder do Estado. A criação e a forma de funcionamento do CT, sendo objeto de lei municipal, tem suscitado, em nível nacional, controvérsias acerca da competência municipal para legislar sobre a matéria, uma vez que o ECA refere-se a algumas especificações (por exemplo, sobre os critérios para ser conselheiro tutelar), não outras. Nesta polêmica, entretanto, tem prevalecido a idéia da legalidade quanto ao interesse e competência municipal para legislar sobre o assunto⁴⁵. Desta forma torna-se possível, que cada município, determine, de acordo com suas peculiaridades, o número de conselhos tutelares, os critérios para candidatar-se a conselheiro tutelar, bem como a forma de funcionamento do órgão, entre outros.

3.5 Os Conselhos Tutelares de Porto Alegre

Em Porto Alegre, existem oito conselhos tutelares localizados em oito microrregiões, que seguem uma divisão territorial político-administrativa, de

modo que cada microrregião de abrangência de um conselho tutelar abarca duas regiões do orçamento participativo⁴⁶. Esta divisão foi estabelecida quando da elaboração da lei 6787/91, que criou as estruturas da política de atendimento à infância em Porto Alegre. Era necessário estabelecer critérios para a definição do número de conselhos a serem criados, bem como sua forma de funcionamento.

O processo de escolha dos conselheiros na cidade, ocorre através de eleição direta, onde todos os eleitores, devidamente cadastrados no TRE, podem participar. Os conselheiros são eleitos para um mandato de três anos, permitida uma recondução.

Uma das importantes funções do Conselho Tutelar é fornecer ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA - subsídios para a formulação da política de atendimento, ou seja, é o CT, que a partir da demanda que atende, irá dizer ao CMDCA que tipo de serviço, atendimento ou atenção uma determinada comunidade, microrregião ou a cidade está precisando em determinado momento, justificando e priorizando tais necessidades.

Cada CT da capital conta com infra-estrutura material e técnico-administrativa, para o exercício de suas funções. As condições de trabalho incluem: local exclusivo para funcionamento, assistentes administrativos, carro para atendimentos externos, sistema de informatização de dados para atendimento e acompanhamento dos casos, equipe técnica interdisciplinar de assessoria, entre outros. A infra-estrutura para o trabalho é uma das principais queixas de conselheiros tutelares em todo o Brasil, fato constatado no I Encontro Nacional sobre Conselhos Tutelares, realizado em Porto Alegre, em novembro de 1996.

No entanto, em Porto Alegre, desde a criação dos CTs, que se deu em 1992, o panorama do atendimento à população infanto-juvenil e suas

⁴⁵ Vide PRESTES, Vanesca Buzelato. *Conselhos Tutelares: competência municipal para legislar*. PGM/Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1997.

⁴⁶ O Orçamento Participativo - OP, como é conhecido em Porto Alegre, é um mecanismo de consulta popular, visando a elaboração do orçamento municipal com a participação direta da população. Para viabilizar as reuniões e melhor encaminhar as propostas a cidade é dividida em 16 regiões, onde ocorrem as plenárias regionais e temáticas, a cada ano.

famílias, mudou, sendo percebido pela própria JJJ, como depreende-se da fala de um juiz entrevistado durante a pesquisa, em junho de 1999:

. . . tem aumentado, principalmente aqui em Porto Alegre - isso falei esses dias na minha aula - a atuação da comunidade no apoio às famílias. Então, ao invés de se destituir, se aciona a comunidade, através do Conselho Tutelar, com o objetivo de que a comunidade dê apoio a essa família. E no momento em que a comunidade começa a apoiar, há um grande número de crianças e adolescentes que têm voltado à família, mesmo depois de abrigados.

. . . não temos famílias maltratantes por excelência ou famílias negligentes por excelência. Temos famílias que precisam ser tratadas e que precisam ser apoiadas. E aí se passa pelas políticas públicas de apoio a essas famílias, os programas de auxílio familiar. Eu disse antes: em Porto Alegre está ocorrendo. E por isso, talvez, haja um número menor de destituições. No Município de Porto Alegre, com os programas que tem de auxílio ao familiar, além de auxílio moral, de auxílio médico que estão dando, ainda há um auxílio econômico.

Em relação ao desempenho da função de conselheiro tutelar, duas tendências têm se manifestado, em Porto Alegre, a cada processo eleitoral, por parte dos candidatos ao cargo: a tendência a buscar na função, apenas um “emprego”, apesar do alto índice de desemprego na cidade e no Brasil; e a tendência a usar o cargo e a função, com explícito objetivo de *trampolim* para carreira política. Estes aspectos precisam ser controlados, sob pena de retrocesso nas políticas da área da infância, devido ao mau uso e à desqualificação das instâncias democráticas e dos espaços da sociedade no controle das ações do estado.

A ação corporativa por parte dos conselheiros tutelares, é outro aspecto que pode ser constatado na criação de associações de conselheiros tutelares, tanto em âmbito municipal como estadual e nacional. Embora a lei municipal só permita uma recondução ao cargo, às vezes, parecem agir com intuito de institucionalizar a função como emprego, e não como serviço público relevante, conforme os princípios e prerrogativas da lei.

A necessidade de pagamento justo pelo exercício da função de conselheiro tutelar, objeto de discussão, legítima, por parte dos conselheiros, é matéria a ser debatida nos respectivos municípios e regulamentada por lei, respeitando as características sociais e econômicas de cada localidade. De

acordo com o ECA, não há como haver unificação nacional de piso salarial para esta função, podendo, isto sim, serem criados parâmetros mínimos para a discussão e regulamentação da matéria.

De toda forma, a função de conselheiro tutelar exige um determinado perfil para seu titular, que passa, necessariamente, pelo conhecimento do ECA –seu instrumento de trabalho. Em Porto Alegre a exigência e, posterior inclusão em lei, de uma prova sobre conhecimento do ECA como pré-requisito para candidatura de conselheiro tutelar, causou, no ano de 1997, grande polêmica entre vereadores, poder executivo (proponente da lei), conselheiros tutelares e de direitos e, potenciais pretendentes ao cargo.

As opiniões dividiam-se acerca da legalidade/não legalidade da exigência em lei municipal, mas na verdade escondia as opiniões de quem era favorável ou não ao teste de conhecimento sobre o ECA. Este momento reafirmou os aspectos acima referidos, da busca do emprego e da tentativa de uso do cargo como “trampolim político” por parte dos candidatos a conselheiro tutelar; sem que fosse devidamente considerada a principal questão – a necessária qualificação para atuar na defesa dos direitos da população infante juvenil. Considere-se ainda, que a proposta de avaliação do grau de conhecimento sobre o ECA, não excluía os analfabetos, já que a lei faculta a prova oral.

Estas questões relativas ao CT, demonstram a relevância deste instituto para o aprofundamento da democracia e na implementação de políticas públicas, principalmente pelo caráter participativo de sua composição e finalidade.

Conclusões

Procurou-se mostrar nesse capítulo as características da intervenção do estado brasileiro nas questões da infância passando pela tônica judicial no tratamento dos problemas da infância chegando até a criação do Conselho Tutelar. Apresentou-se a ação da JIJ/PoA, salientando o aspecto organizacional da mesma. Com o funcionamento do sistema de garantia de direitos previsto no ECA, a expectativa seria de que, cada vez mais, os

casos sociais tivessem solução fora da justiça, fazendo prevalecer o caráter judicial, propriamente, da ação da JIJ, isto não configura-se na realidade, especialmente nos processos de destituição do pátrio poder, conforme dados deste trabalho.

Primeiramente ressalta-se que a necessidade do trabalho de técnicos sociais na JIJ indica que mesmo após o ECA e, apesar das mudanças introduzidas, não é possível desvincular os aspectos sociais e jurídicos da intervenção judicial nesta área. A manutenção destas equipes por parte da justiça especializada é prevista no próprio ECA. Neste sentido, a coexistência, na JIJ/PoA, de uma equipe de adoção e uma equipe de manutenção de vínculo, com objetivos opostos, expressam a tentativa de adequação do trabalho técnico do juizado no tratamento dos casos, contemplando diferentes alternativas de resolução dos conflitos.

Outro aspecto relacionado ao funcionamento da JIJ, é a implantação dos CTs, mecanismo através do qual o Estado transferiria para a sociedade, parte da responsabilidade, no controle e na promoção da política de atendimento à infância. De um lado, retiraria a tônica do enfoque judicial sobre os problemas da infância, mudando o imaginário social e a cultura, à medida em que os conselhos tutelares consolidassem seu trabalho junto às comunidades. De outro lado, garantiria a participação da sociedade na defesa dos direitos previstos na lei.

No entanto, o pleno funcionamento de CTs ainda é um problema pelo Brasil afora. Porto Alegre tem uma experiência exitosa, à medida que possui estes órgãos estruturados e, já no exercício do terceiro mandato. Entretanto, a necessidade de qualificação técnica e competência neste trabalho, é sempre apontada pelos profissionais da área.

Em tese, com a entrada em cena do CT, os casos ao chegar na JIJ, já passaram por intervenções e foram encaminhados para a rede de serviços do município. Neste sentido, o trabalho dos técnicos da JIJ, na maioria das vezes, passa a ser mais uma tentativa de reverter a situação de violação de direitos na família, o que já foi tentado pelo CT e pelos serviços públicos

existentes. Isso respalda a decisão do juiz, mas não resolve o problema, que tem origem na estrutura sócio-econômica do país.

Os aspectos levantados neste capítulo reforçam a distinção da JIJ frente às demais varas judiciais, fazendo com que o fenômeno da politização do direito torne-se mais explícito, já que nesta justiça especializada, a dimensão social sempre esteve presente.

No capítulo seguinte, analisam-se os dados levantados na JIJ/PoA, tentando demonstrar a vulnerabilidade das famílias pobres, mesmo diante da existência de uma legislação protetiva como é o ECA. Os dados empíricos permitem elucidar as questões trazidas até aqui.

4 AS IMPLICAÇÕES DO ECA NA JIJ DE PORTO ALEGRE - análise sociológica dos processos de destituição do Pátrio Poder

Este capítulo analisa os dados sobre os processos de destituição do pátrio poder da JIJ de Porto Alegre, levantados junto ao Arquivo Judicial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e no Fórum de Porto Alegre, junto aos três juizados da infância e da juventude.

A análise divide-se em dois tópicos principais, tendo em vista a fonte e o tipo de informação. O primeiro tópico diz respeito ao conteúdo dos processos de destituição de pátrio poder, antes e depois do ECA, buscando identificar os aspectos que indicam os limites ou as possibilidades de mudança na aplicação dos dispositivos legais que tratam de pobreza, pátrio poder e família. No segundo tópico, procede-se a uma análise das mudanças, em termos quantitativos, dos processos da JIJ/PoA, antes e depois do ECA.

Devido a dificuldades materiais para a realização de um levantamento mais completo, destaca-se para fins de análise, as classes⁴⁷ de processos mais diretamente relacionadas aos casos de perda/suspensão do pátrio poder. Chamou-se ao conjunto destas classes, por razões de simplificação, de classes relacionadas ou selecionadas⁴⁸.

Os dados pretendem mostrar que as implicações da aplicação do ECA na JIJ/PoA, apresentam diferenças em termos de limites e possibilidades, conforme enfocamos aspectos formais de procedimentos judiciais e aspectos do conteúdo dos processos quanto à resolução dos conflitos, propriamente dita.

⁴⁷ O termo classe, é a forma como a JIJ designa as diferentes categorias de processos.

⁴⁸ As classes afins ou relacionadas, são: adoção, abrigo, habilitação para adoção.

4.1 Os processos de destituição do pátrio poder - antes e depois do ECA

A análise comparativa do conteúdo dos processos judiciais de verificação de situação irregular, anteriores ao ECA e, os processos de perda ou suspensão do pátrio poder, do período posterior, pretende identificar os aspectos em que a lei se efetiva e aqueles que constituem problema à sua vigência, na JIJ/PoA.

Os processos de destituição do pátrio poder, por suas peculiaridades, materializam, conforme referido, um conflito de direitos que opõe pais e filhos de famílias pobres, constituindo-se muitas vezes, em um limite à efetiva transformação das práticas institucionais, em especial as práticas jurídicas, que a lei 8069/90 enseja.

Na perspectiva dos direitos humanos, trata-se da distinção entre a defesa dos direitos individuais subjetivos relativos às crianças e a dos direitos sociais de caráter coletivo relativo às famílias e aos pais. A lei prioriza os direitos da população infanto-juvenil e a JIJ busca agir neste sentido, entretanto não há certeza sobre a efetividade desse instrumento no que se refere à consecução da justiça social. A análise dos dados a seguir, pretende contribuir para esclarecer esta questão.

Que direitos estão em jogo nos processos judiciais de perda ou suspensão do pátrio poder? Em que medida estes processos diferem dos antigos processos de verificação de situação irregular e enfrentam o dilema de garantir o direito à convivência familiar e comunitária às crianças das famílias pobres? A resposta a estas indagações inclui variáveis sociais e jurídicas que são apresentadas de forma comparativa nos gráficos, a seguir.

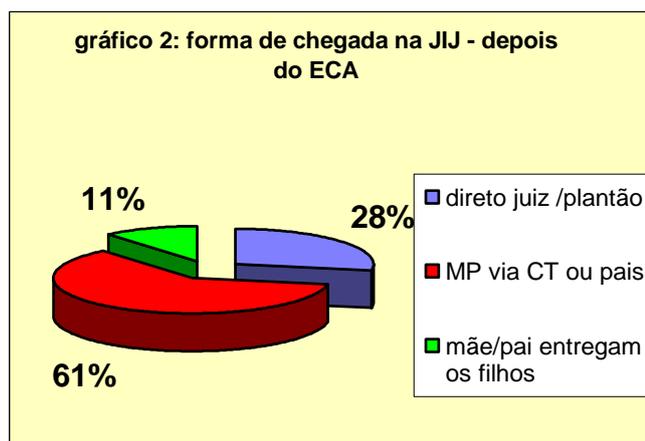
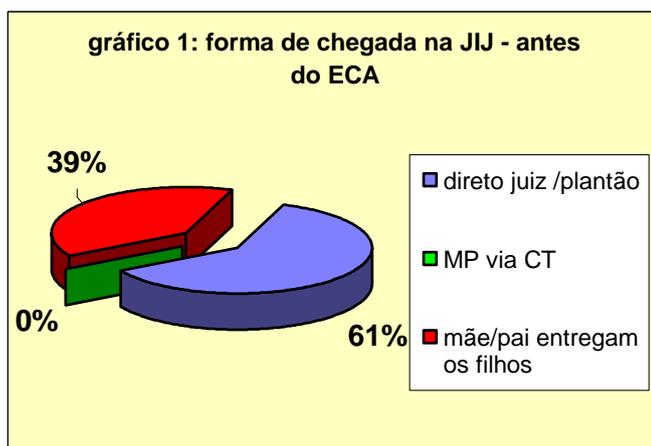
É necessário salientar a dificuldade em traduzir numericamente muitas das informações contidas nos processos, devido à grande diversidade de situações (a participação de diferentes profissionais e abordagens na elaboração de perícias e laudos técnicos, a inexistência de instrumento que uniformize as informações processuais).

Os gráficos apresentados estão separados por itens, conforme o tipo de informação: os processos e a intervenção técnica da JIJ/PoA;

características das famílias e dos pais das crianças objeto dos processos; caracterização das crianças e dos adolescentes. Estes aspectos constituem indicadores da ação da justiça e do perfil das famílias nos processos, permitindo conhecer as mudanças ocorridas no tratamento desta questão e as circunstâncias em que operam.

Os dados foram obtidos por amostragem de 36 processos escolhidos aleatoriamente, um a cada sessenta processos da primeira vara da JIJ/PoA, correspondendo a 1,75% dos processos do período pesquisado.

4.1.1 Os processos de destituição do pátrio poder e a intervenção técnica da Justiça da Infância e Juventude de Porto Alegre



Fonte: processos JIJ/PoA 1999. Tabulação especial da autora.

A forma de chegada dos casos à justiça – direto ao juiz ou plantão do juizado; através do Ministério Público (MP) ou ainda pelos próprios pais - é um indicador de mudança na prática da comunidade e das famílias em

relação à justiça da infância, a partir da vigência da lei 8069/90. O Conselho Tutelar é o primeiro órgão que a comunidade deve procurar em caso de violação dos direitos de crianças e adolescentes. O CT, por sua vez, quando julga necessário, encaminha ao MP, que propõe a ação de destituição do pátrio poder. Antes do ECA, as destituições não tinham uma relação direta com a forma de ingresso do caso na justiça e, podiam ocorrer a partir de qualquer situação (mendicância, prática de delito ou outros), através das quais as crianças ou adolescentes chegassem ao juizado.

Os gráficos 1 e 2 anteriores tornam evidente que após o ECA, mudou a forma de entrada dos casos na justiça. Depois do ECA, 61% dos processos de destituição analisados, chegaram via Ministério Público e, destes, 55% passaram, antes, pelo CT (anexo A). No período anterior ao ECA, a situação era inversa, 61% dos casos chegavam diretamente ao juiz, através do próprio juizado (44%), ou através de parentes ou terceiros (17%) (Anexo A). Na variável *forma de chegada na justiça*, percebe-se os reflexos da vigência do ECA no sentido de sua viabilidade, demonstrando a absorção do espírito e objetivos da lei pela comunidade, que passa a procurar o CT, ao invés da JIJ.

Chama atenção, entretanto, nos processos do período anterior ao ECA, o alto índice, de 39%, de mães e pais que *entregavam* seus filhos diretamente ao juiz, isto é, pais que declinavam do direito ao pátrio poder de seus filhos. Este fato pode estar relacionado à aspectos culturais das classes populares, em que a prática de “dar” os filhos, esconde entendimentos diferentes acerca do que seja criar e cuidar dos filhos, bem como das condições econômicas para tal. Neste sentido, Fonseca (1995) aborda o conflito entre pais de criação e genitores, no caso da circulação de crianças em camadas populares, reiterando a natureza perene dos laços de sangue, *a idealização do laço entre mãe biológica e filhos desponta sem cessar no discurso: ‘uma mãe nunca perde o direito sobre os filhos’, ‘Tu podes ter cinquenta maridos, mas mãe é uma só. . . A mãe biológica quase nunca considera ter abandonado seus rebentos.* (Fonseca 1995, p.36). A

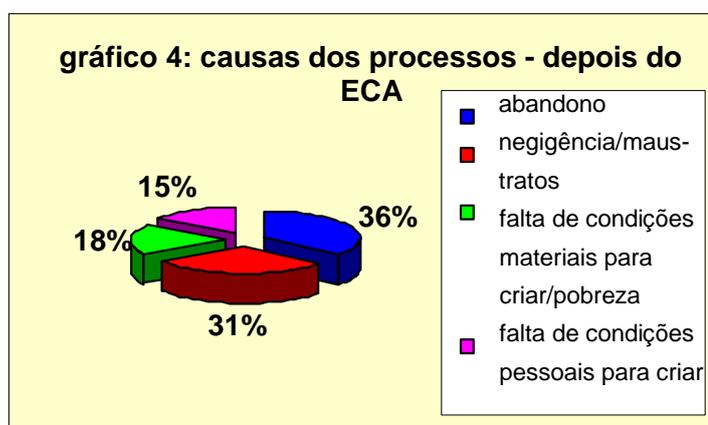
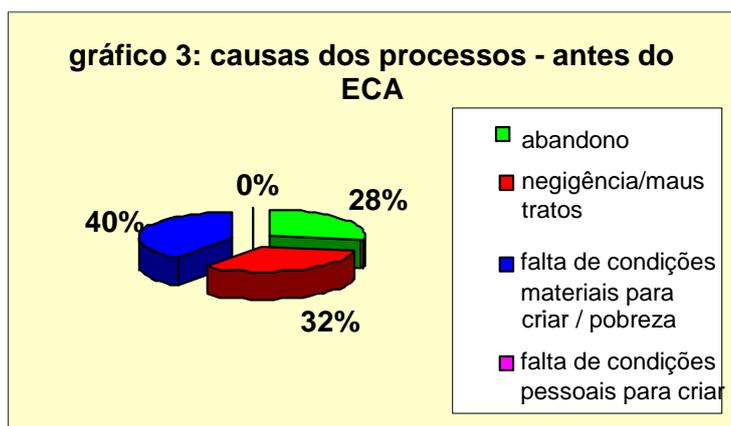
autora reforça a idéia de que o ato de *dar os filhos*, representa no imaginário de cada mãe, um sacrifício.

O trabalho referido, aborda a forma com que as camadas populares realizam um tipo de adoção de crianças, fora da via institucional. Embora não trate da *entrega dos filhos ao juiz*, as considerações de Fonseca (1995) sobre as mães que desejam abrigar seus filhos em órgãos públicos, achando que estão praticando um ato de caridade, e que estão se sacrificando por isso, poderiam explicar os casos semelhantes encontrados nesta pesquisa, à medida em que os pais nestes processos, pertencem, na sua maioria, às camadas populares⁴⁹, como constata-se mais adiante. No período posterior ao ECA, o percentual de 11%, de pais que *dão* seus filhos em juízo, demonstra certa continuidade na prática dar os filhos em adoção. Em muitos processos pesquisados, os pais vinham até o juiz para selar um acordo anterior, realizado com os futuros pais adotivos ou guardiões, isto é, já haviam *combinado* a adoção do filho.

Uma das diferenças, entre o *empréstimo* de filhos na circulação de crianças em Fonseca (1995), e estas situações de *entrega* ao juízo, reside no cunho legal atribuído ao ato, que modifica toda a situação, pois uma vez institucionalizada, a situação passa a ter outro significado e conseqüências. Perante o juiz, a *entrega dos filhos* para adoção torna-se irrevogável e, além disso, a legislação concebe a existência de duas mães, como fatos mutuamente excludentes⁵⁰, protegendo, neste sentido, as famílias adotantes, com prerrogativas de direito sobre o pátrio poder relativo às crianças.

Os gráficos 3 e 4 a seguir, referem-se às causas alegadas no início dos processos. Os percentuais são relativos ao número de ocorrências de cada “causa” nos diferentes processos, já que os motivos que ensejam a ação podem ser vários e concomitantes.

⁴⁹ Fonseca (1996) registra, em contraponto, que a fluidez dos limites da família e a importância da família extensa no sistema de parentesco brasileiro inclui as classes médias no Brasil, que só recentemente estariam correspondendo ao modelo nuclear, típico dos Estados Unidos, por exemplo.



Fonte: processos JIJ/PoA 1999. Tabulação especial da autora.

Observa-se uma alteração nos motivos alegados para propor as ações de destituição entre um e outro período, em que o conceito de abandono passa a ser central. Após a vigência do ECA, as situações deixam de ser de miséria e pobreza e passam a ser de abandono⁵¹. O abandono, como causa das ações de destituição do pátrio poder, aumentou cerca de 40% após a vigência do ECA, enquanto que as condições materiais de existência – a pobreza, era vista como causa destas ações, em 40% dos casos antes do ECA, percentual que cai para 18% após o ECA. Também a negligência e os maus-tratos, como causa das ações, aumentaram em 27%, após o ECA.

Não seria possível analisar o conceito de abandono que informa os casos estudados, tendo em vista a complexidade dos fatores que incidem na construção do mesmo. No entretanto, a idéia mais comum vinculada a esta

⁵⁰ Ver Fonseca (1996).

categoria é a de não responsabilização e descompromisso dos pais em relação aos filhos; no limite, é o desinteresse explícito, dos pais, em ter consigo a guarda e proteção dos filhos. Para fins de análise, importa reter a mudança ocorrida na definição das situações que constituem as causas dos processos judiciais pesquisados. Esta alteração reflete a vigência do ECA, uma vez que seus dispositivos impedem, de forma expressa, a destituição do pátrio poder por pobreza. Os dados mostram que os operadores do Direito (neste caso o MP), buscam cumprir a lei, deixando de referir-se à condição de pobreza. A mudança nos termos do processo, porém, não altera as situações de vida. Supõe-se que a realidade das famílias destas ações não tenha mudado na escala em que mudou sua interpretação. Cardarello (1996) constatou fato semelhante em pesquisa sobre a implantação do Estatuto na Febem ...*a mudança da leis implica numa mudança de categorias de classificação* (Cardarello, 1996, p.10). Sublinhando a multiplicação de categorias, no sistema de classificação que descreve o motivo de ingresso na Febem, nos últimos anos, afirma:

mais interessante do que sua proliferação é o aumento sensível de categorias que sublinham a falta moral dos pais e tutores. No documento de 1985, o motivo mais freqüente de ingresso era “problemas sócio-econômicos” (42% dos casos). Segundo o relatório, excetuando as categorias de “abandono” e “situação de abandono”, o restante, isto é, 81% de todos os casos, caracterizavam-se por problemas que poderiam ser considerados como sócio-econômicos ou decorrência direta dos mesmos. Já em 1994, essa proporção é praticamente inversa. Agora quase 3/4 das interações caem em categorias que sugerem a ação maléfica dos pais/tutores adultos: “abandono”, “maus-tratos”, “negligência”, “abuso”, etc. (Fonseca, Cardarello, 1998, p.21)

A subjetivação das circunstâncias e do contexto que gera o processo judicial de destituição, ou que enseja a institucionalização de crianças, é revelado nos dados acima, quando a causa dos processos é atribuída, também, à falta de condições pessoais para criar os filhos⁵². Este aspecto

⁵¹ Para maiores informações sobre abandono de crianças ver entre outros: FONSECA (1997); SILVA (1997, p.55); MARCÍLIO (1998)

⁵² Situações de uso de drogas, alcoolismo grave e conduta de exploração dos filhos no tráfico de drogas ou no trabalho; este motivo sempre é referido cumulativamente com a causa *abandono ou negligência*.

aparece em 33% dos processos, após o ECA, enquanto, anteriormente, não era mencionado.

Por paradoxal que pareça, o abandono de crianças antes do ECA, incluindo diversas causas, não definia em si, responsáveis. Hoje, excluindo as causas estruturais sócio-econômicas, a definição designa, mesmo que não manifestamente, os pais como “causadores das situações de violação de direitos”. No estudo sobre a Febem, acima referido, o abandono pressupunha *existência de pais ou responsáveis localizados que se negam a assumir os cuidados com os filhos* (Fonseca, Cardarello, 1998, p.22)

O abuso sexual não aparece como causa de nenhuma ação nos processos pesquisados, não se constituindo em um motivo gerador dos mesmos, embora dados dos CTs de PoA, apontem oitenta e oito casos de abuso sexual em 1998⁵³. O fato dos casos atendidos pelos CTs não chegarem até a JIJ, pode significar que os conselhos estão encontrando *saídas* para estes casos, seja na rede de serviços públicos, ou outras soluções alternativas, sem necessitar recorrer à justiça para separar as vítimas de suas famílias.

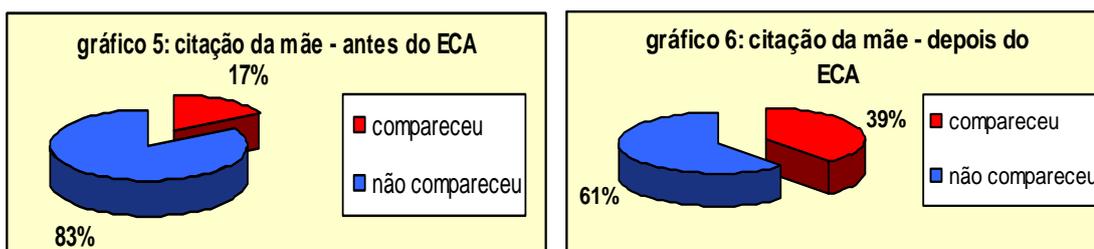
A causa inicial dos processos é uma informação central para o que está em discussão, pois dizem da procedência ou não da ação proposta. Tal como a mudança constatada na forma em que os casos chegam à justiça, os motivos destes processos judiciais também mudaram, excluindo a pobreza e, pautando-se apenas pelo que é previsto no art. 395 código civil⁵⁴ como motivo de destituição do pátrio poder. Os dados acima mostram que as causas alegadas na inicial dos processos sofreram mudanças de duas ordens: a primeira relaciona-se à forma de chegada dos casos na JIJ e consiste numa espécie de filtro, pelo qual as situações de violação de direitos passam, através do CT e do Ministério Público, garantindo que os casos sejam tratados antes de transformarem-se, indiscriminadamente, em processos de destituição, como antes ocorria com os processos de verificação de situação irregular, sob vigência do Código de Menores. A

⁵³ Relatório de atendimento dos CTs de Porto Alegre. SGM/PMPA, 1999.

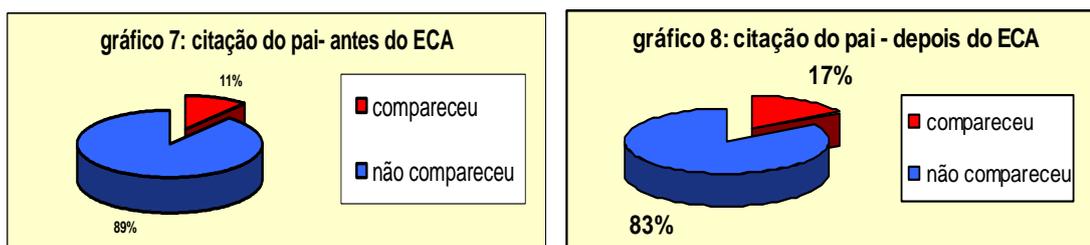
⁵⁴ O Código Civil aponta como motivo para destituição do pátrio poder o abandono, castigo imoderado (violência), prática de atos contrários à moral e aos bons costumes.

outra mudança é mais semântica do que real, diz respeito à conceituação dos motivos alegados nas ações de destituição, referida acima. Provocadas pelo dispositivo legal que impede a destituição do pátrio poder por pobreza, tais mudanças terminológicas no processo, não encontram eco na realidade das famílias envolvidas nos mesmos. Assim, este aspecto, consiste na nossa visão, em entrave para uma ação justa da JIJ, pois mascara a realidade e expressa a continuidade do atendimento de casos sociais pela JIJ, já que esta é levada a resolver, juridicamente, conflitos que são, em essência, de natureza social e não jurídica. Neste aspecto, as mudanças ocorridas a partir do ECA impedem uma real leitura das situações, já que os juizes mudam os conceitos e os termos dos processos para responder às exigências da lei, confundindo o alcance de sua eficácia.

A resposta das partes à citação judicial possibilita a contestação da ação. O ato de contestar uma ação judicial está ligado à consciência de seus direitos e as possibilidades de defendê-los, por parte de quem sofre a ação, e lida diretamente com o grau de informação e o uso que as pessoas fazem dos direitos e do Direito. Os dados que constam nos gráficos 5 a 8 e nas tabelas 1 e 2, a seguir, mostram que nos dois períodos pesquisados é ínfimo o número de pais que contestam a ação. Da mesma forma é insignificante a diferença na resposta à citação, por parte dos pais, entre um e outro período. Observa-se que no período posterior ao ECA as mães compareceram mais às audiências, passando de 17% para 39% a resposta positiva à citação, entretanto tal fato não altera a situação geral quanto ao uso do direito à contestação, demonstrando a semelhança na condição dos processos, neste aspecto, antes e depois do ECA.



Fonte: processos JIJ/PoA 1999. Tabulação especial da autora.



Fonte: processos JIJ/PoA 1999. Tabulação especial da autora.

tabela 1: contestação nos processos

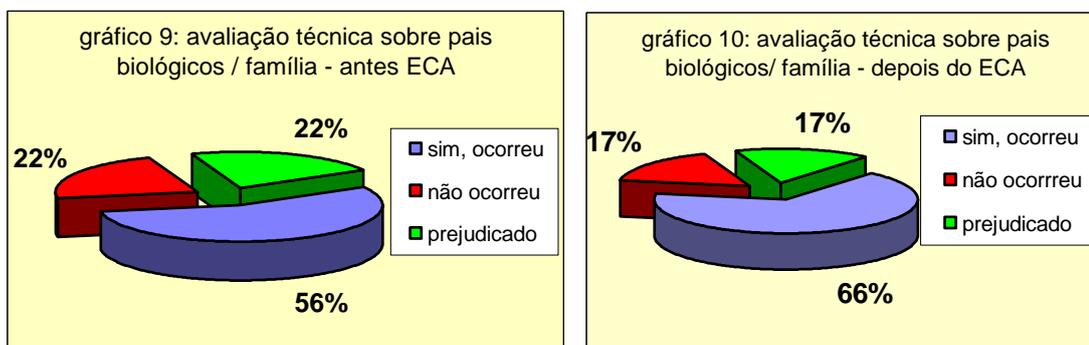
contestação	processos	
	antes do ECA	depois do ECA
não ocorreu	17	16
ocorreu	1	2

Do total de 36 processos, somente em três casos, ocorreu manifestação dos pais no sentido contrário à destituição. A principal diferença entre os processos de um e de outro período, quanto a esta questão, configura-se, uma vez mais, na forma. Trata-se da presença da defensoria pública⁵⁵, que pode ser observada nos processos posteriores ao ECA. Após o ECA, os processos passam a contemplar a exigência constitucional do direito ao contraditório. A Constituição Federal de 1988 criou a defensoria pública, visando democratizar o acesso à justiça, no entanto, na maioria dos processos analisados, a defensoria manifesta-se de forma genérica, para formar o contraditório e evitar os efeitos do julgamento antecipado, não discutindo o mérito. Sua intervenção caracteriza-se mais como auxílio na correção de procedimentos processuais e no trato de informações, do que como o contraditório, propriamente dito, é algo “pró forma”. Esta questão entretanto, também pode estar relacionada à condição de pobreza das famílias, que não viabiliza o domicílio fixo, dificultando a oitiva das partes e, levando os curadores a agir da forma constatada.

Embora os processos após o ECA contem com mais um instrumento de garantia de direitos, materializado na defensoria pública, isto não altera a

⁵⁵ À defensoria pública compete a defesa dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

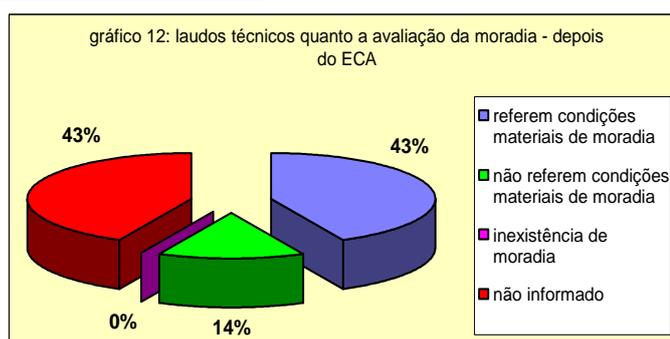
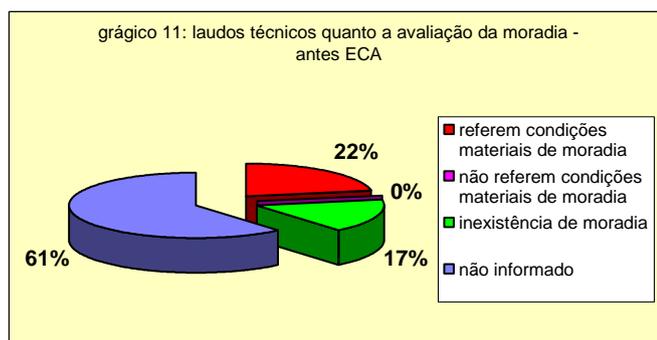
condição dos pais perante à justiça. A repercussão da lei, nesta variável, se estabeleceu mais na forma do que nas possibilidades de contestação dos pais.



Fonte: processos JJJ/PoA 1999. Tabulação especial da autora.

Comparando os dados sobre a perícia técnica em relação a família de origem/pais biológicos das crianças dos processos (gráficos 9 e 10 acima), observa-se que esta aumentou em 10% depois do ECA, por outro lado, o índice de 17% de processos sem esta avaliação após o ECA, é elevado e, somado aos casos prejudicados, chega a 34% dos processos analisados, deste período. A análise dos processos em relação à perícia/avaliação técnica das famílias aponta para o que já foi referido, sobre o trabalho das equipes técnicas do juizado da infância de Porto Alegre antes do ECA, ou seja, que o trabalho destas equipes possuía alguns critérios, que vieram a ser formalizados pelo ECA.

As situações que prejudicam a informação vão desde os processos, sumários, de guarda ou adoção, em que estas situações já estavam constituídas de fato; até os casos que dizem da dificuldade em encontrar os pais ou familiares para proceder a perícia. As considerações técnicas nos processos referem-se a vários procedimentos metodológicos, como a realização de entrevistas com os pais, outros parentes, vizinhos e as próprias crianças, quando possível.

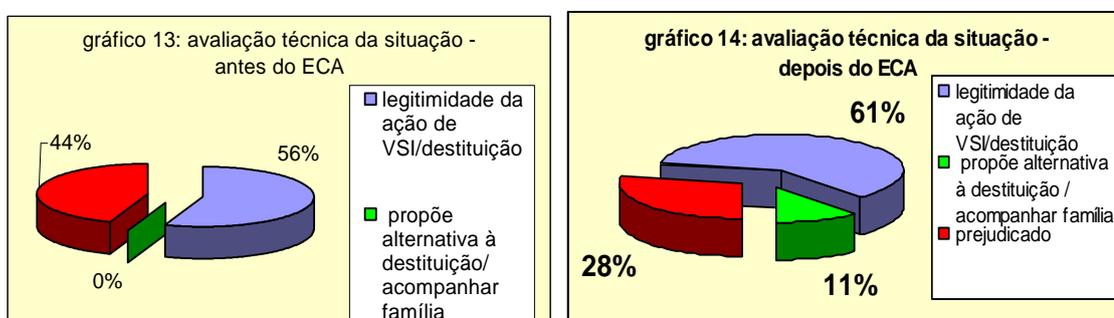


Fonte: processos JIJ/PoA 1999. Tabulação especial da autora.

A realização de visitas domiciliares, cuja ocorrência também foi objeto de investigação, é o que permite a realização dos laudos técnicos relativo às condições de existência das famílias. Esta avaliação constitui um indicador de pobreza das famílias e permite relacionar a condição de pobreza à violação de direitos dos filhos. Os dados sobre as avaliações técnicas de moradia (gráficos 11 e 12 acima) mostram o alto índice de processos sem esta informação, correspondendo a 61% dos processos anteriores ao ECA e 43% dos processos do período posterior. Esta situação pode ser explicada pela dificuldade em encontrar as pessoas e os endereços⁵⁶; em muitos casos, as pessoas fornecem endereços fictícios para não serem encontradas. Entretanto, cresce, no período posterior ao ECA, os processos com referência às condições de moradia passando de 22% para 43%, de um período para outro. A tentativa das equipes da JIJ em obter estas informações, provoca, muitas vezes, a demora na tramitação dos processos. A dificuldade na obtenção das informações, dá indícios, juntamente com outros elementos do processo, da inexistência de moradia, ou mesmo da

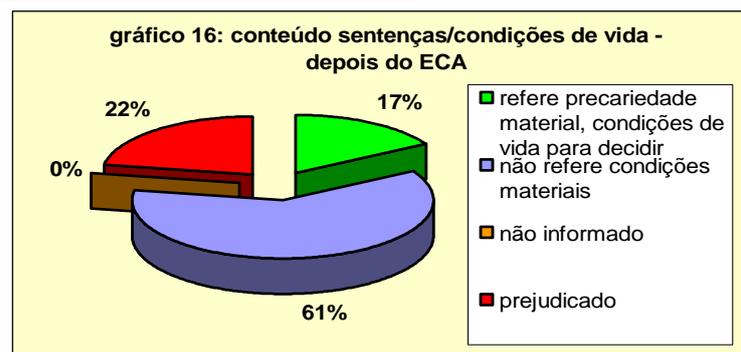
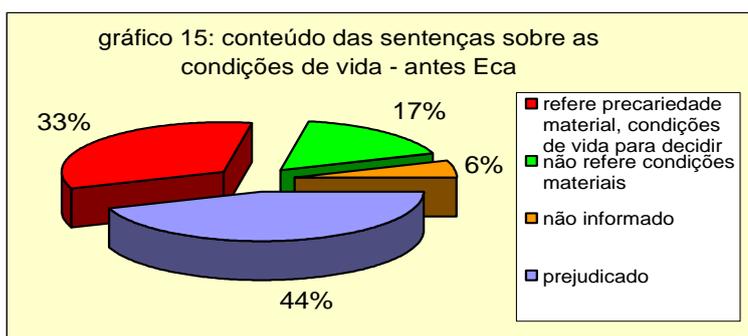
⁵⁶ Nos processos é possível constatar que muitos pais fornecem endereços fictícios, para não serem encontrados pela *justiça*, ou mudam-se constantemente, inviabilizando esse trabalho.

impossibilidade de fixar domicílio, que apontam para a situação de exclusão social destas famílias. Nota-se, todavia, que mesmo quando os processos possuem estas informações, estas não reportam-se a conceitos ou indicadores sociais de qualidade de vida, como condições de salubridade, por exemplo. São relatos descritivos com juízos de valor, de carácter subjetivo. Este aspecto não desconfigura o problema real das péssimas condições de vida das famílias, relatadas nestes laudos, mas aponta para a necessidade de maior rigor técnico na coleta e na transmissão da informação, de modo a qualificar o material empírico para pesquisa.



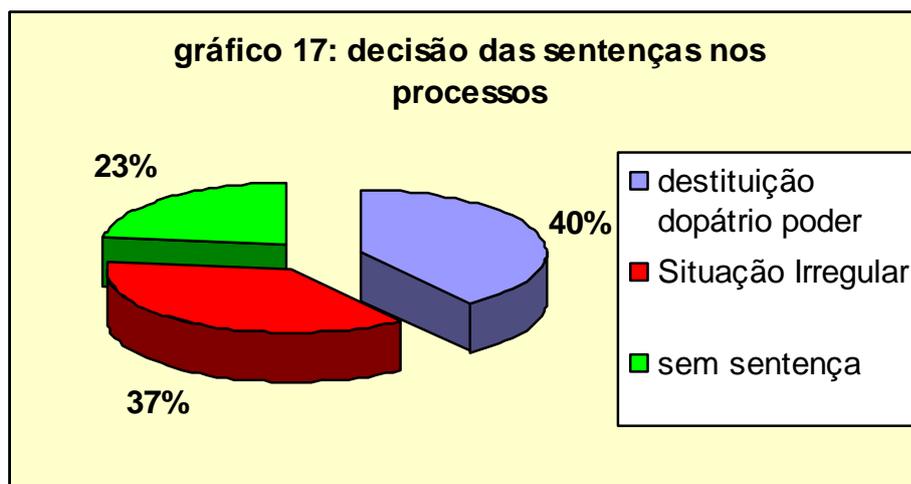
Fonte: processos JIJ/PoA 1999. Tabulação especial da autora.

Os gráficos 13 e 14 acima referem-se à averiguação técnica da situação denunciada no processo e mostram que em 56% dos casos pesquisados antes do ECA, o parecer técnico sobre a situação que dá origem aos processos, é pela procedência da ação de destituição do pátrio poder, percentual que passa para 61%, no período após o ECA. A suspensão temporária do pátrio poder ou o acompanhamento familiar surge como alternativa à destituição, nos processos do segundo período, mostrando alinhamento aos princípios do ECA, que prevê o trabalho com as famílias, tendo em vista a manutenção do vínculo familiar das crianças. Também, neste aspecto, observa-se o problema da informação prejudicada, casos de processos sumários, inacabados ou sem a informação.



Fonte: processos JIJ/PoA 1999. Tabulação especial da autora.

A análise sobre o conteúdo das sentenças quanto às condições materiais de existência está expressa nos gráficos 15 e 16 acima. Observa-se uma redução de 16% nos processos que fazem referências às condições materiais de existência e um aumento de 45% nos processos que não fazem referência às condições de vida, no período posterior ao ECA. Este aspecto, que explicitaria a condição de pobreza, praticamente deixa de ser mencionado nas sentenças dos processos após o ECA, tal como ocorre nas causas da inicial, já comentadas. Estes dados também revelam a mudança teórico-conceitual e procedimental relativa às categorias de classificação das situações. Os juizes param de referir-se as condições materiais de vida, no período posterior ao ECA. Se por um lado, aplicam a lei, por outro, reforçam a “penalização” das famílias nos processos. O elevado índice (44%) de casos prejudicados no período anterior ao ECA, refere-se, sobretudo, aos casos de guarda ou adoção com a convivência prévia dos pais; os demais são os casos em que nem o processo, nem a sentença entram no mérito sobre as condições de vida, tanto em um período como no outro.

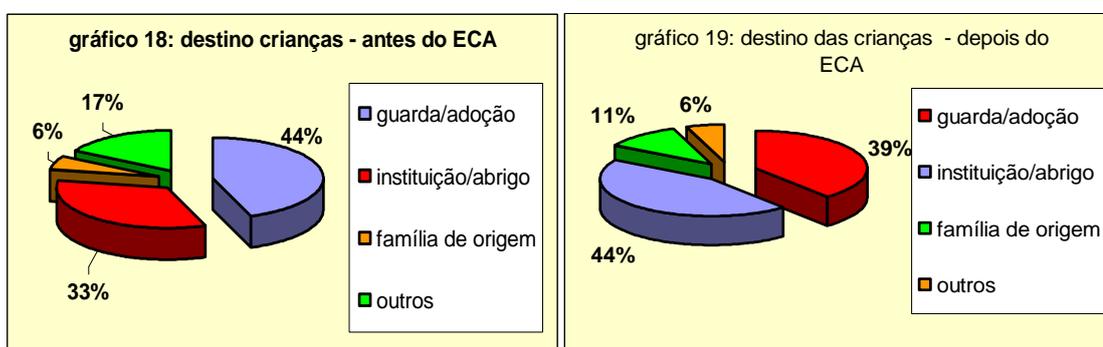


Fonte: processos JIJ/PoA 1999. Tabulação especial da autora.

Conforme o gráfico 17 acima, 77% dos processos analisados, tiveram decisão pela destituição do pátrio poder, destes 37% correspondem à declaração de situação irregular antes do ECA, e 40% tiveram esta decisão após o ECA. Chama a atenção o índice de 23%, relativo aos processos sem decisão, ou seja, sem definição da situação das crianças, após o ECA. Os processos que não possuem sentença, tiveram o arquivamento ou a extinção após a vigência do ECA (conforme tabela matriz de dados, anexo A), embora alguns destes, tivessem entrado na JIJ, antes do ECA. Os arquivamentos ou extinções de processos, ocorrem por várias razões: improcedência da ação, perda do objeto; adolescentes que se emancipam; desaparecimento, por longo período, das crianças citadas nos processos; deprecados para outros municípios; mas, sobretudo, decorrem de acordos com as famílias, em audiências, em que o juiz, ou concede prazos para a mudança da situação que originou a ação, ou, extingue o processo, entendendo que a situação foi resolvida.

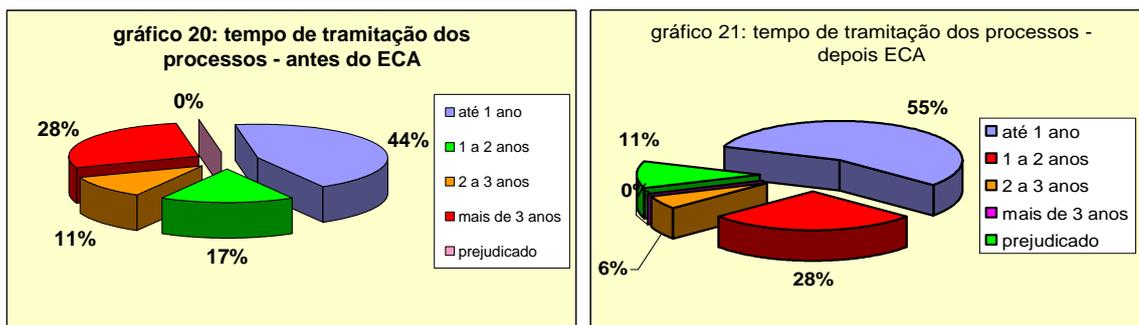
Estes dados podem estar indicando uma tendência na JIJ/PoA, e, neste sentido, é um fato novo decorrente da vigência do ECA, que em nosso entendimento, relaciona-se com a dificuldade encontrada pelos juizes, em equacionar, nos casos de pobreza e exclusão social, os direitos individuais dos filhos e os direitos sociais relativos aos pais. Talvez esteja ocorrendo, que mesmo diante de evidências da impossibilidade de exercício do pátrio

poder pelos pais, os juizes busquem, mais uma vez, o que, em tese, o CT já tentara – a manutenção da criança na família. Esta situação, porém, tem outro lado, pois sem a definição da situação jurídica, já que os casos estão na justiça, as crianças ficam em um “limbo” de incertezas que não se sabe ser pior ou melhor para o seu desenvolvimento. Nesta variável não é possível verificar os reflexos da lei, exceto por esse novo fator do processo sem sentença. A julgar pelos princípios do ECA, o ideal seria que tais processos não existissem.



Fonte: processos JIJ/PoA 1999. Tabulação especial da autora.

De acordo com os gráficos 18 e 19 acima - o *destino das crianças nos processos* - ocorre uma redução de 44% para 39% no índice de crianças que vão direto para guarda e adoção e, um aumento de 11% no índice de crianças que vão para o abrigo, passando de 33% para 44%, no período de vigência do ECA. Também, observa-se uma sensível redução nos processos que não têm essa informação na sentença e, cresce o percentual de crianças que vão para a família de origem. Mesmo com diferenças pequenas percebe-se, neste caso, os reflexos do ECA, sobretudo no aumento de processos cujo destino das crianças é a família de origem e guarda.



Fonte: processos JIJ/PoA 1999. Tabulação especial da autora.

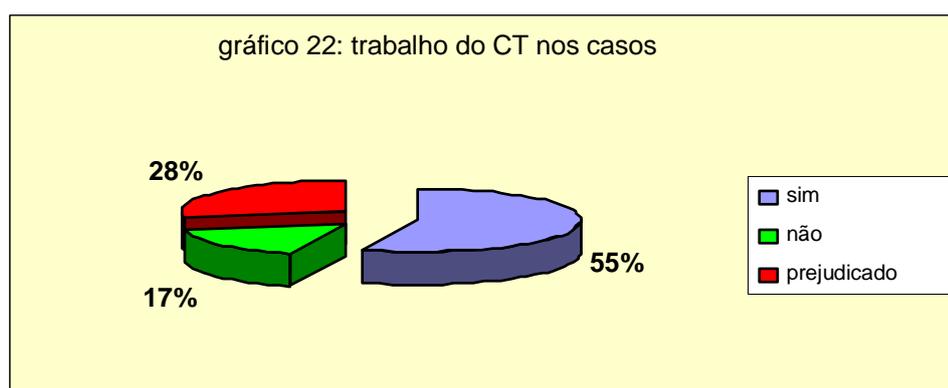
De acordo com os gráficos 20 e 21 acima - *tempo de tramitação dos processos* - a maioria dos processos judiciais de perda do pátrio poder, tramitam em até dois anos, perfazendo 61% destes processos, no período anterior ao ECA e, 84% no período posterior à vigência da lei. Observa-se, no entanto, um aumento no percentual de processos que tramitam em um ano, passando de 44% para 55%, após a vigência do ECA, ocorrendo situação semelhante com os processos que tramitam entre um e dois anos, que tem um crescimento de 11%, neste período. Os dados sugerem que, ao contrário do que se poderia presumir, os processos tornaram-se mais ágeis, após o ECA, já que a quase totalidade dos processos pesquisados do período posterior ao ECA, finalizam em até dois anos e não se verifica, neste período, a ocorrência de processos com mais de 3 anos de tramitação, sendo que no período anterior ao ECA, este percentual é de 23%. Contrariando idéias comumente difundidas acerca da brevidade destes processos judiciais de antes do ECA, os dados sobre o tempo de tramitação dos processos, mostram tendência no sentido oposto, fazendo-nos refletir sobre os pressupostos que informam o imaginário do senso comum.

Neste sentido, arriscaríamos a hipótese de que o trabalho do conselho tutelar está ajudando na celeridade destes processos, já que cabe a este órgão tomar as medidas necessárias para o ressarcimento de direitos, antes da medida jurídica. Considerando ainda, que o trabalho da justiça de localização dos pais e avaliação da situação, é praticamente o mesmo de antes do ECA, servindo as informações e a ação do CT como mais um fato a ser considerado pela justiça, que não dispensa a avaliação técnica dos casos; os dados apontam para a necessidade de reavaliar a idéia de que as

destituições, antes do ECA, eram sumárias. Outra hipótese, seria de que o trabalho das equipes técnicas da Justiça da Infância e da Juventude em Porto Alegre, antes do ECA, buscavam, no geral, o resgate dos vínculos e a permanência da criança na família, mostrando que muitas mudanças ensejadas na lei, vieram ao encontro de práticas, que ajudaram na sua consolidação.

Em tese, os números deveriam mostrar que os processos anteriores ao ECA eram sumários, não levando mais que um ano. Aqui, talvez, os dados expressem uma peculiaridade de Porto Alegre em relação ao interior do Estado, no que concerne à existência de equipes técnicas na JIJ, e o trabalho destas, desde antes do ECA, já referido.

Dentre os processos analisados, os que poderiam ser caracterizados como sumários, são os casos de adoção ou guarda com consentimento dos pais. Os casos ditos “sociais”, de abandono, maus-tratos e, até prática de delitos, eram, na maioria das vezes, analisados, pelo menos no que diz respeito a busca de informações sobre a realidade das famílias e das crianças. Isso desmitifica, em parte, a idéia que se faz das práticas anteriores ao ECA, como sendo inteiramente reprováveis.



Fonte: processos JIJ/ PoA - fev/99. Tabulação especial da autora.

Segundo o gráfico 22 acima - *trabalho do CT nos processos* - o CT trabalhou em 55% dos casos do período após o ECA, sendo que muitos processos foram prejudicados na informação (28%), porque não havia conselho tutelar em PoA entre 1991 e 1992 e, por isso, os casos

continuavam chegando direto na JIJ. Somente 12% dos processos após o ECA não passaram pelo CT. Poderíamos supor que, se o CT existisse desde 1991 na cidade, aumentaria o índice de processos judiciais, que possuem o trabalho deste órgão no tratamento do caso, configurando sua consolidação junto à comunidade. Nos casos em que interveio, aplicou medidas de proteção em 28%, conforme a tabela matriz de dados no anexo A, deste estudo.

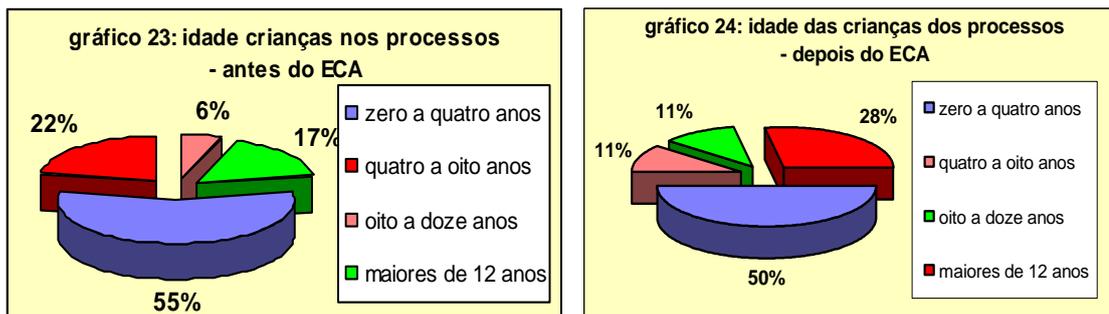
Na análise dos processos, observa-se que o trabalho do CT, contribui no andamento do processo judicial. As informações oferecem indicativos de que sua proximidade em relação à comunidade, facilita a busca de informações e, sobretudo, influencia a disposição das pessoas, no sentido de cumprir determinações judiciais relativas ao processo, como por exemplo, proceder ao registro de nascimento dos filhos, que só pode ser feito pelos pais, ou ordem judicial devidamente documentada. Logo, a ação do CT em relação à JIJ, não acaba onde prevê a lei, isto é, quando encaminha um caso para a justiça. O CT acaba sendo demandado pelo judiciário ou para completar informações, ou mesmo para auxiliar na busca de crianças, adolescentes e suas famílias, estabelecendo a mediação entre a justiça e a comunidade.

Estes dados, juntamente com as informações descritivas referidas, demonstram mudanças positivas, na relação com a comunidade, a partir da instituição do CT. Em sete anos de existência, na cidade, parece que o CT construiu uma maior identidade, como referência na defesa de direitos, do que os órgãos de justiça, em toda sua história.

4.1.2 As crianças, adolescentes e famílias dos processos pesquisados⁵⁷

As informações a seguir visam a caracterizar, as crianças, adolescentes e famílias objeto dos processos estudados.

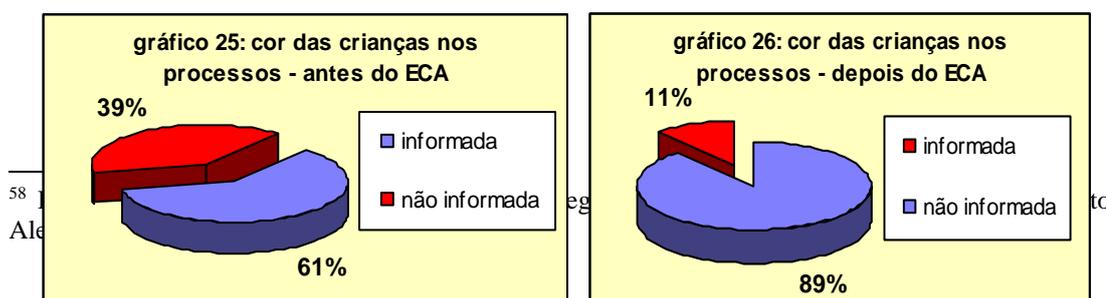
⁵⁷ A escolaridade das crianças não foi destacada porque a maioria das crianças, nos processos pesquisados, era menor de sete anos. A diferença de sexo também não mostrou-se significativa para a análise (ver tabela matriz de dados).



Fonte: processos JIJ/ PoA - fev/99. Tabulação especial da autora.

Os gráficos 23 e 24 acima - *idades das crianças nos processos* - mostram que houve um crescimento na idade das crianças dos processos, verificando-se redução do percentual de crianças de zero a quatro anos, no período posterior ao ECA, passando de 55% para 50% e aumento do percentual relativo às demais faixas, sobretudo de adolescentes, maiores de doze anos, que passa de 17%, antes do ECA, para 28%, após o ECA. Esta situação pode alterar as decisões dos processos, à medida em que as crianças e adolescentes passem a ser ouvidas e possam fazer opções sobre com quem desejam viver.

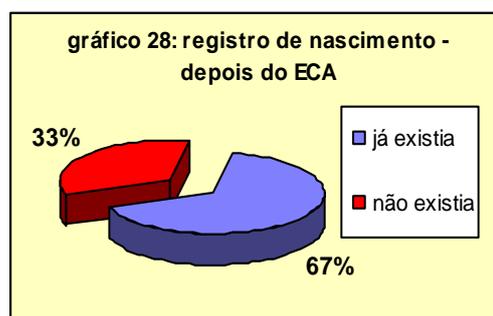
Os dados são significativos porque refletem, em certa medida, a mudança na pirâmide etária do Brasil, em que os adolescentes e jovens, não mais as crianças, constituem a maioria. É notório, entretanto, a tendência a se concentrar na faixa dos adolescentes, a maioria dos problemas relativos ao público infanto-juvenil; observado em outros contextos, reflete-se nestes processos judiciais. Dados dos CTs de Porto Alegre apontam para um aumento de 14,8%, de atendimentos envolvendo adolescentes, entre 1997 e 1998⁵⁸.



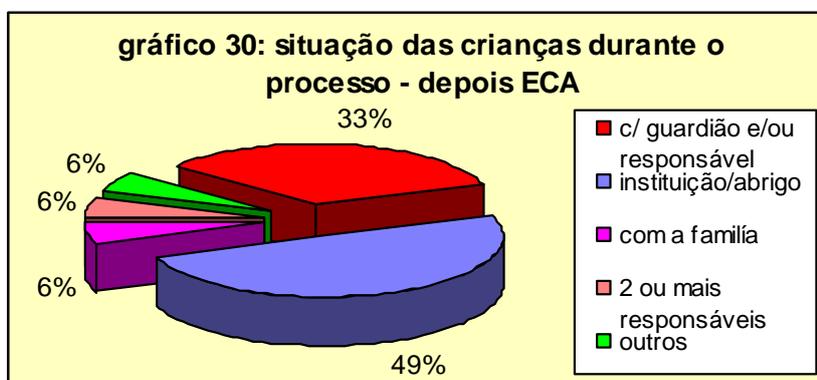
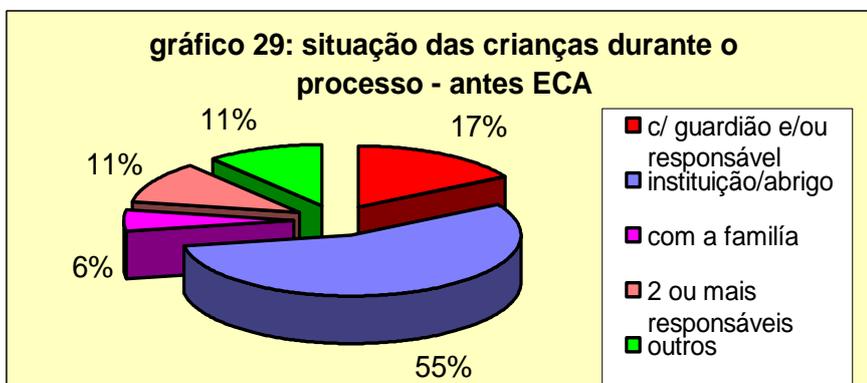
Fonte: processos JIJ/ PoA - fev/99. Tabulação especial da autora.

Os gráficos 25 e 26 acima - *a cor das crianças nos processos* - apresentam um aspecto interessante: no período posterior ao ECA, os processos deixam de mencionar esta variável. O fato pode estar refletindo mudanças constitucionais sobre a questão. Com a garantia dos direitos individuais previstos, sobretudo, no art. 5º da CF, a cor das pessoas deixa de constar no respectivo registro de nascimento. Sob o argumento de respeito aos direitos humanos e não discriminação racial ou de etnia, perde-se um importante dado demográfico, para as pesquisas sociais em geral. Tal mudança, a despeito de realizar-se em nome da democracia e dos direitos humanos, deixa dúvidas quanto à sua eficácia, em relação ao objetivo.

Os dados relativos à existência de registro de nascimento das crianças nos processos pesquisados, gráficos 27 e 28 a seguir, mostram que a despeito das novas exigências legais no sentido da garantia deste direito, aumentou o percentual de crianças sem o respectivo registro nestes processos, no período posterior ao ECA. Também neste aspecto, ao contrário do que se poderia supor, não houve alteração para um quadro mais positivo. Em tese, passados 10 anos da vigência do ECA, a expectativa seria de que o número de crianças sem o respectivo registro de nascimento fosse inexpressivo, e portanto tivesse diminuído o percentual de crianças sem registro de nascimento nos processos posteriores ao ECA. Os dados, surpreendentemente, mostram o contrário, levando-nos a refletir sobre os determinantes de tal situação na operação do sistema de garantia de direitos, que apresenta, neste trabalho, aspectos de retrocesso.



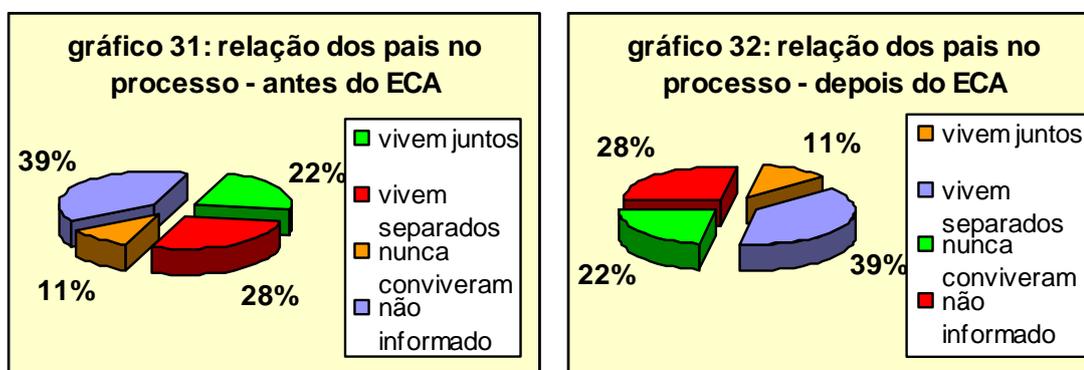
Fonte: processos JIJ/ PoA - fev/99. Tabulação especial da autora.



Fonte: processos JIJ/ PoA - fev/99. Tabulação especial da autora.

A análise dos dados sobre a situação das crianças enquanto tramita o processo judicial (gráficos 29 e 30 acima) apresenta tendência positiva, indicando que após o ECA, um maior contingente destas crianças, 39%, ficam com responsáveis ou na família; também diminui de 11% para 6%, o índice de crianças que passam por mais de um responsável, neste período. Em termos gerais, os dados mostram uma melhora na situação das crianças enquanto tramita o processo, no período posterior ao ECA. Entretanto, o índice de crianças que ficam em abrigos durante a tramitação do processo, embora tenha reduzido de 55% para 49%, depois do ECA; ainda é elevado, indicando alteração pouco significativa da situação, neste aspecto.

Os efeitos da institucionalização sobre o desenvolvimento de crianças e adolescentes, são bastante conhecidos⁵⁹. Esta questão não será aprofundada, por fugir aos objetivos do trabalho, entretanto importa registrar, que o reordenamento institucional previsto no ECA, isto é, a adequação das entidades e órgãos de atendimento à infância aos princípios de respeito à liberdade, à segurança, ao lazer, à individualidade, à convivência e inserção comunitária, entre outros, pode minimizar os efeitos do tempo de abrigagem, sobre a vida destas crianças.



Fonte: processos JIJ/ PoA - fev/99. Tabulação especial da autora.

A situação dos pais (casados, separados ou sem convívio) informada nos processos, conforme os gráficos 31 e 32 acima, mostra que houve um aumento de informação em relação a esta variável, após o ECA, embora o índice de 28% de processos sem informação, seja ainda elevado. Nos processos do período posterior ao ECA, o percentual de pais que vivem juntos cai de 22% para 11%, enquanto aumenta o índice de pais que vivem separados em 11%. O percentual de pais que nunca conviveram, cujos filhos são frutos de relações eventuais e casuais, passa de 11% antes do ECA, para 22%, no período seguinte.

No geral, os dados apresentam semelhança quanto a esta variável, entre um e outro período, embora haja um crescimento, no período após o ECA, em termos de situações em que os pais não convivem

⁵⁹ Ver SILVA, Roberto. *Os filhos do governo*. São Paulo: ática, 1997. AZEVEDO, Maria Amélia, GUERRA, Viviane Azevedo (Orgs). *Crianças vitimizadas: a síndrome do pequeno poder*. São Paulo: Iglu, 1989. Ver também, FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*: 12ª ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

quotidianamente, seja porque são separados, seja porque os filhos são fruto de relação eventual ou casual, sem a existência de vínculos.

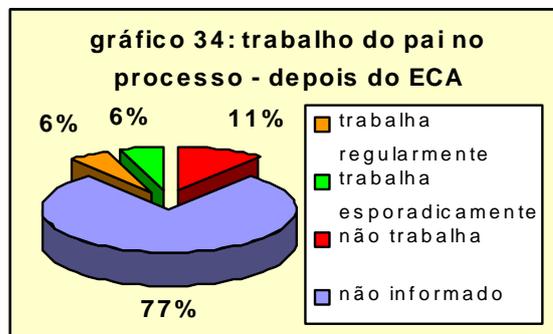
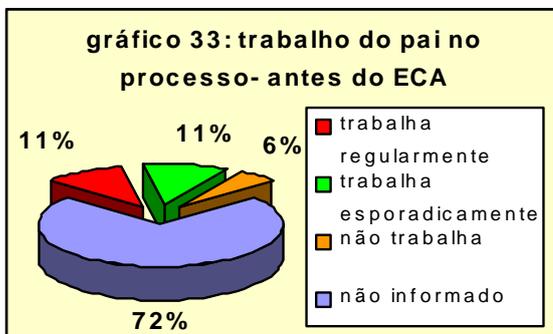
Os dados refletem, em certo sentido, as mudanças no curso de vida de mulheres e homens neste final de século, a partir de um conjunto de *mudanças na sexualidade e reprodução; relações de gênero e processos de individualização; novas tecnologias e saúde, que contribuem para o redesenho de trajetórias de homens e mulheres* (Goldani, 1999, p.3) e, que têm efeito desagregador nas famílias pobres, dado a crescente deterioração da qualidade de vida.

A pesquisa realizada considerando os processos, mostrou a dificuldade de trabalhar-se com o conceito de família como uma unidade. As referências, para informar o processo, têm como base indivíduos, mães e pais de crianças, referidos separadamente. Este aspecto transposto para a questão da proteção à família e a conseqüente implementação de políticas, aponta para uma necessária redefinição dos pressupostos desta discussão, que deveria considerar a proteção e o bem-estar das pessoas a partir dos direitos humanos básicos.

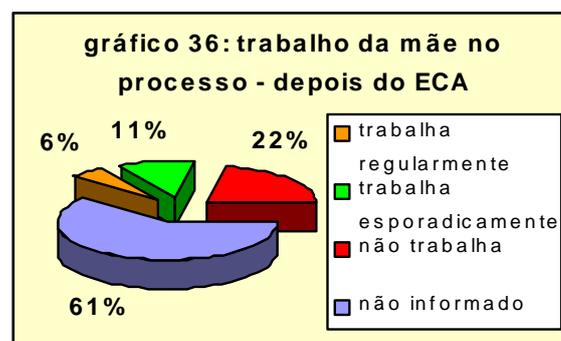
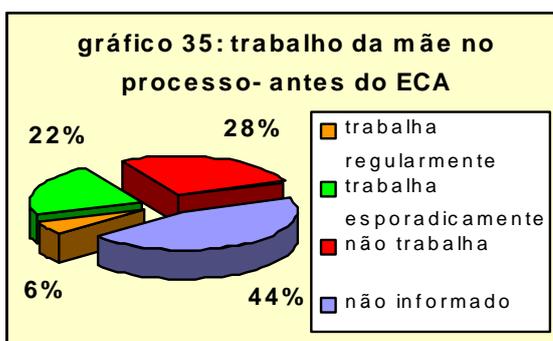
As informações sobre a instrução, o trabalho e a renda dos pais, foram destacadas visando a demonstrar a fragilidade das mesmas, nos processos judiciais pesquisados. A renda da mãe e do pai, não é referida em, praticamente, todos os processos pesquisados, de ambos os períodos.

Os indicadores relativos à realidade sócio-econômica dos pais, como trabalho, renda e moradia, praticamente, não constam nos processos como demonstram os gráficos 33 a 36 a seguir. A despeito da falta de informações concretas, os relatos e a história de cada processo, deixam claro a realidade precária e de privações em que vivem as famílias, muitas vivendo na rua, sem que isso fosse afirmado, tecnicamente, no processo. A pobreza e a exclusão social, são as principais características das famílias destes processos, embora a coleta e o tratamento das informações no processo, impossibilitem a construção de indicadores desta realidade, a partir deste material empírico. Os gráficos abaixo exemplificam a tentativa de

sistematizar, ainda que precariamente, as informações sobre o trabalho contidas nos processos.



Fonte: processos JIJ/ PoA - fev/99. Tabulação especial da autora.



Fonte: processos JIJ/ PoA - fev/99. Tabulação especial da autora.

Também buscou-se informações visando a caracterizar a conduta ou principais problemas atribuídos aos pais nos processos, não sendo possível chegar a um parâmetro para a abordagem da questão. Toda a informação está contida em relatos descritivos que dificultam a mensuração das ocorrências, não há critérios, nos pareceres técnicos, quanto à uniformidade na coleta destas informações. Assim, foram destacadas algumas categorias referidas nos processos, cuja ocorrência pode ser constatada na tabela do anexo 1, sobre as quais não é possível estabelecer relações entre os casos ou uma caracterização dos mesmos. A maioria dos processos, dos dois períodos, nada informa sobre este aspecto. Nos processos em que há referência à conduta dos pais ou responsáveis, salienta-se as situações de negligência, agressão física contra crianças, alcoolismo, prática de delitos e uso de drogas.

4.2 A processualização da Justiça da Infância e Juventude de Porto Alegre: antes e depois do ECA (1983 -1998)

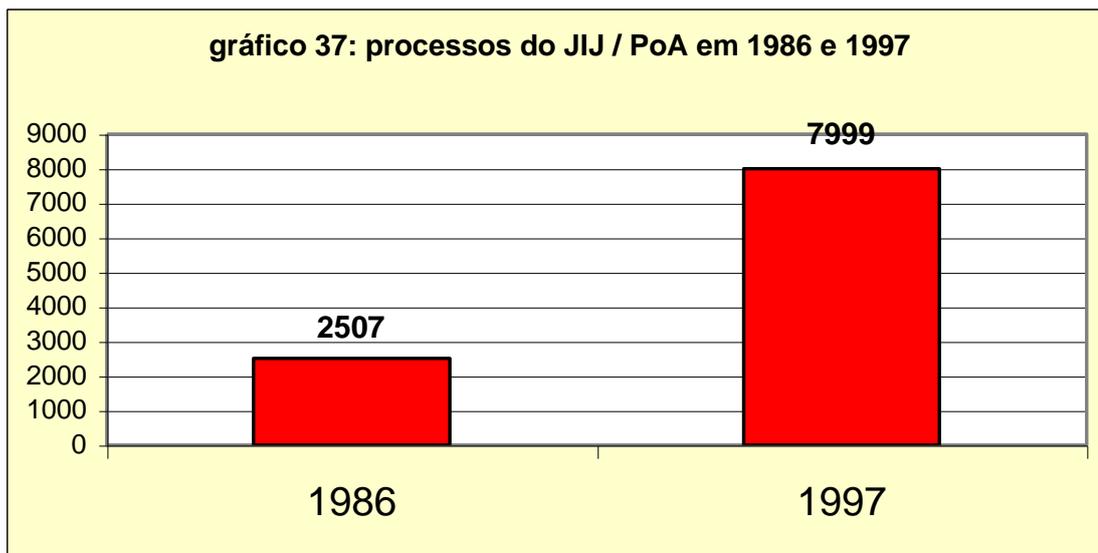
Neste item analisa-se a situação da JIJ/PoA em termos de quantidade de processos, comparando os períodos estudados. Os gráficos a seguir oferecem uma visão geral dos processos da JIJ/PoA, enfatizando os tipos de processos diretamente relacionados à questão da perda do pátrio poder. É importante ressaltar que, inicialmente, o objetivo do estudo era o de examinar o total de processos de cada ano do período estudado, o que mostrou-se inviável. A obtenção deste tipo de informação exigia a impressão de relatórios muito extensos, dado que antes de 1995 a JIJ/PoA não trabalhava com mapas com o total dos processos. Optou-se, então, para não fugir à informação, por uma demonstração não representativa, obtida aleatoriamente, examinando um ano anterior ao ECA - 1986 e, um ano do período posterior ao ECA – 1997.

A seguir passa-se à análise das mudanças quantitativas relativas aos processos de destituição do pátrio poder, entre um e outro período, buscando demonstrar a tendência no sentido da aplicação do ECA pela JIJ/PoA, um dos aspectos da hipótese desta pesquisa. Busca-se relacionar a viabilidade de aplicação do ECA do ponto de vista técnico-administrativo, contrapondo-se à tendência de entrave na aplicação da lei quando considera-se a garantia do direito à convivência familiar e comunitária dos filhos de famílias pobres, no conteúdo destes processos. Considera-se, também, os números acerca dos processos de adoção (os números referem-se somente à adoção nacional) e de abrigo⁶⁰, tendo em vista o destino das crianças/adolescentes objeto dos processos de destituição do pátrio poder.

⁶⁰ Modalidade de medida de proteção prevista no ECA. Segundo a lei, deve ter caráter temporário e contrapõe-se à idéia de institucionalização de legislações anteriores.

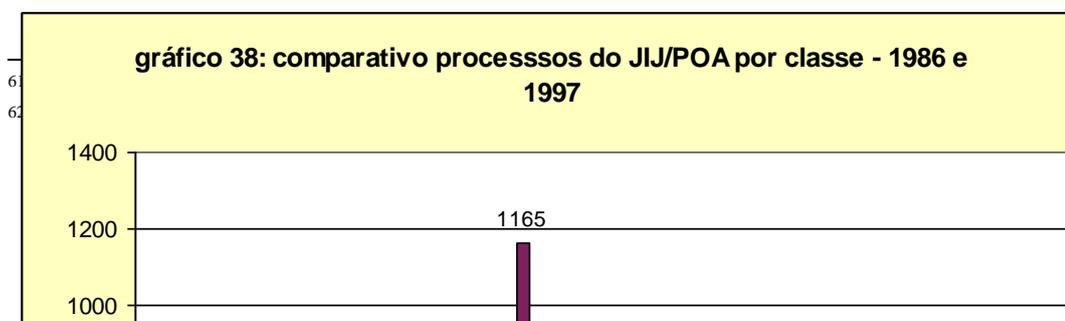
Processos JIJ/PoA 1986-1997

O gráfico 37 abaixo, mostra o considerável aumento no total de processos da Justiça da Infância e Juventude de Porto Alegre, passando de 2.507 processos no ano de 1986, para 7.999 no ano de 1997, o que traduz a processualização do atendimento, nesta área.



Fonte: processos JIJ/PoA - fev/99. Tabulação especial da autora.

A relação estabelecida com a vigência do ECA, diz respeito, entre outras causas, à própria organização cartorária da JIJ, na qual, em 1986, quando da vigência do código de Menores, não havia critérios específicos para abertura dos processos⁶¹. Os dados posteriores ao ECA, além de serem mais confiáveis⁶², podem estar a expressar, uma das inovações do ECA que é, justamente, o incremento processual. O que antes era tratado de forma quase “informal”, atribuindo ao juiz elevado grau de arbitrariedade sobre as situações que ali chegavam, passou a ser tratado como questão de direitos/justiça, exigindo o rito processual da justiça civil. Embora comparando-se apenas dois anos, os números refletem mudanças ensejadas pela lei 8069/90, uma vez que esta provoca o incremento processual, como pode constatar-se no gráfico 38.



Fonte: processos JIJ/PoA - fev/99. Tabulação especial da autora.

Em função das garantias processuais trazidas pelo ECA, a jurisdição da infância passou a apresentar maior distinção entre, o que a justiça chama, “processo de conhecimento” (aquele que informa os fatos e contém a sentença indicando os próximos procedimentos) e “processo de execução” (aquele que contém o acompanhamento da execução das medidas contidas na sentença do processo de conhecimento). O processo de execução, passou a ser dinâmico, sujeito a modificações, o que é fixado na sentença do processo de conhecimento é apenas o início do processo seguinte (de execução); diferente da vara de execuções de maiores, onde o que é estabelecido no processo de conhecimento é mantido até o final. Em função destas diferenças no tratamento dos processos, na JIJ de Porto Alegre, a

terceira vara passou a atuar exclusivamente na execução de medidas sócio-educativas.

Observando os números, em relação ao tipo dos processos⁶³, pode-se constatar o fenômeno da processualização na JIJ, acima referido, verificando em que categorias de processo e quanto de aumento destes processos ocorreu no período posterior ao ECA.. No gráfico 38, observa-se o crescimento expressivo, no ano de 1997, principalmente, das classes de processos relativas ao ato infracional. Os dados referidos não expressam apenas o aumento populacional, o desemprego e a pobreza, fatores comumente associados ao aumento da prática de delitos, mas uma nova situação: o fato de ser nas ações relativas à prática do ato infracional, que estão as mudanças mais significativas na legislação, visando à proteção de direitos dos infratores, no processo. A diferenciação dos tipos de ato infracional que aparecem no gráfico 38 (ato infracional contra a pessoa, contra o patrimônio, tóxicos etc), pretende que diferentes tipos de delitos tenham respostas e tratamento distintos. As medidas sócio-educativas aplicadas a adolescentes que cometem ato infracional, podem ser várias e, têm por princípio, o respeito às subjetividades de cada caso. Estes aspectos contribuíram para o aumento no número de processos, já que antes as categorias de ato infracional não eram especificadas como agora e, muitas vezes, nem mesmo ensejavam processo judicial.

Os processos de execução de medidas sócio-educativas, isto é, as medidas privativas de liberdade (internação e semi liberdade) e as medidas não privativas de liberdade (liberdade assistida, prestação de serviço à comunidade e reparação do dano), apresentam o maior crescimento proporcional, e, evidenciam as mudanças provocadas pelo ECA já que as mesmas não existiam desta forma, anteriormente. Com exceção da internação que caiu de 459 processos em 1986 para 72 em 1997; as demais medidas não possuem indicadores em 1986 e apresentam elevado índice

⁶³As classes apresentadas incluem processos cíveis, administrativos e criminais, sendo que destacou-se os mais significativas dentre estes, para a visualização.

em 1997, mostrando uma relação entre a queda no número de internações e o crescimento na aplicação, pela JIJ, das demais medidas previstas no ECA – liberdade assistida 344 casos, semiliberdade 650, entre outras. Há que considerar-se, todavia, que o dispositivo da internação, sob o código de menores, era utilizado para várias situações além do cometimento de ato infracional.

Um dos juizes entrevistados fez considerações no mesmo sentido

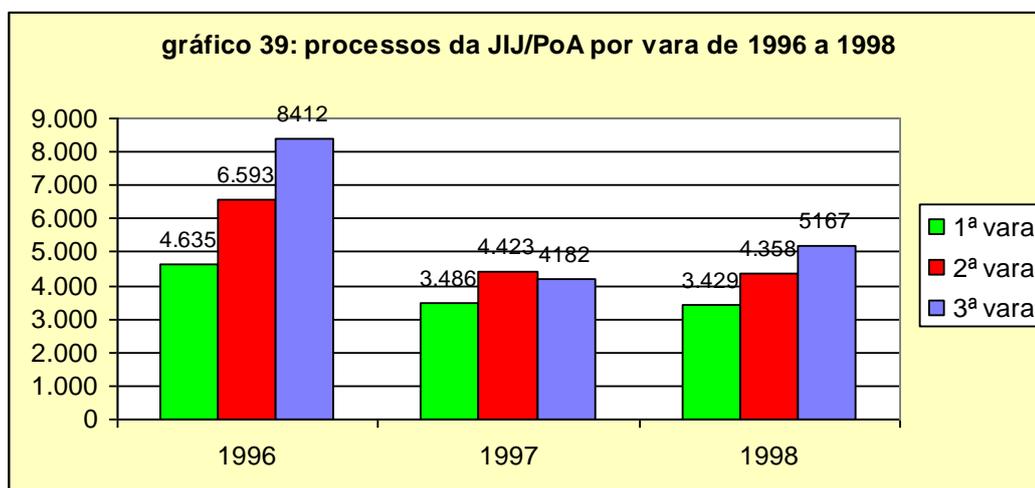
com o incremento do ECA, no aspecto processual, primeiro: esses dados são muito mais confiáveis, porque, naquela época, simplesmente rotulávamos um processo - fulano de tal - e ali entravam todas as atuações dele. Iam simplesmente sendo jogadas lá dentro e não eram processos novos, era o mesmo, embora fossem atos novos, e hoje, com a processualização da Justiça da Infância, a cada ato novo corresponde um processo novo. Então, isso já explica, de certa forma, esse incremento.

. . . revela que houve uma mudança de procedimento, porque, antes, não havia um julgamento individualizado de cada ato. Sequer havia instrução e condenação ou absolvição, na maioria das vezes. Não vou dizer que, eventualmente, não existisse, mas, geralmente não havia.

. . . O que repercute aqui, em termos de gráfico, é que isso não era contado em números, e hoje é. Se o menino tiver dez infrações teremos dez processos tramitando, não como era naquela época: o menino fulano de tal com dez infrações em um processo.

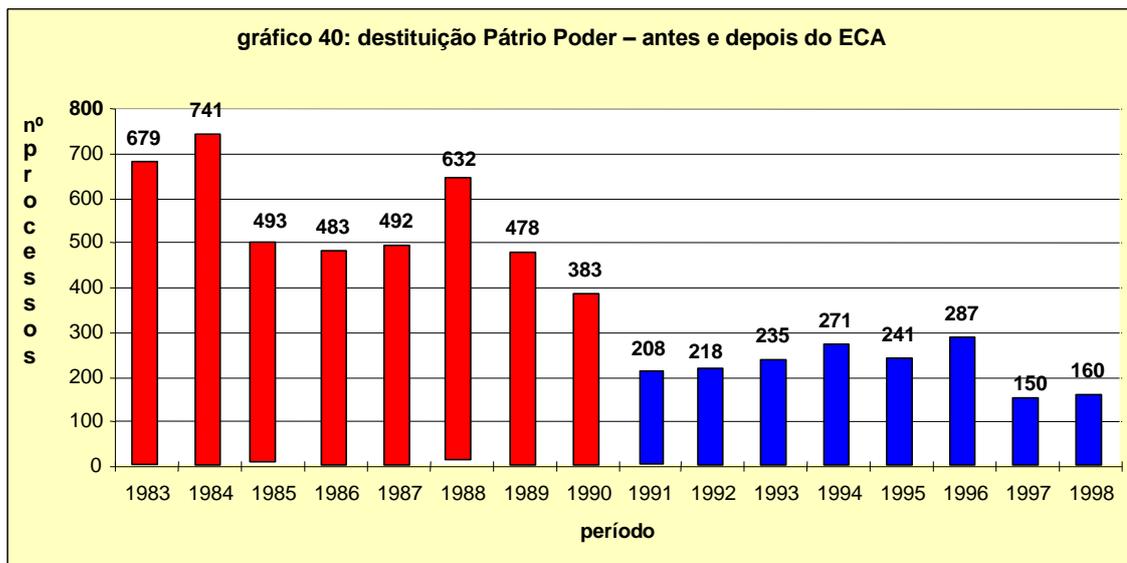
Outro aspecto é que, com a processualização, . . .houve um incremento no aparato tanto policial como do Ministério Público até aqui. E, com isso, a demanda reprimida, coisas que as delegacias mandavam embora da porta - vai resolver isso em casa, dá uma surra no guri e acabou - passou a dar ingresso. É o que aconteceu nos Juizados de Pequenas Causas, tanto no Cível como no Crime. No Cível, porque muita coisa que as pessoas queriam buscar, tendo em vista problemas de custas, advogado, essas coisas todas, passavam. Hoje, as pessoas movem um processo para buscar o ressarcimento de um par de sapatos mal fabricado. Nós não mexemos na demanda, por assim dizer; nós simplesmente passamos a deixar que entrassem coisas que antes não apareciam. E também os pequenos delitos que antes eram mandados embora, não tinha tempo nem condições. Hoje é fácil, faz um ato circunstancial e manda para o Judiciário. Essa demanda reprimida é que passa a aparecer, e isso antes não ocorria.

Ao contrário dos processos ligados ao ato infracional, os processos de perda do pátrio poder, adoção e guarda sofreram redução na comparação entre 1986 e 1997, aspecto que será analisado a seguir.



Fonte: processos JIJ/ PoA - fev/99. Tabulação especial da autora.

Em 1995 a JIJ/PoA reorganizou o sistema de informações. A partir de 1996, passou a emitir mapas com a totalização dos processos anuais, conforme mostra o gráfico 39. Entre 1996 e 1997, a JIJ/PoA procedeu ao trabalho de triagem nos processos, visando a racionalizar o andamento e a abertura dos mesmos, originando a queda no número de processos iniciados em 1997. A alteração mais brusca em números de processos, percebe-se na 3ª vara, já que esta vara acumulava os processos de execução de medidas com outros processos cíveis. A partir de 1996, passou a atuar apenas na execução das medidas sócio-educativas, determinando uma queda no número de processos no ano seguinte, que começa a aumentar em 1998.



Fonte: processos JIJ/ PoA - fev/99. Tabulação especial da autora.

Para análise dos números acima, vale a ressalva inicial acerca do grau de correspondência com a realidade: os números do período anterior ao ECA são menos confiáveis, dado a ausência de clareza quanto à natureza jurídica dos processos neste período, já que lá chegavam todas as situações envolvendo “menores”. No período anterior ao ECA, os processos que, hoje, são de destituição de pátrio poder, eram processos de verificação de situação irregular, e tinham ingresso na justiça por diversos motivos, inclusive, por razões decorrentes da condição de pobreza das crianças. Durante a pesquisa nos processos de destituição foi comum encontrar-se, também, dentre estes processos, solicitações de guarda e adoção, o que contribui, em parte, para o número elevado de processos desse tipo.

Mesmo considerando que os números referentes ao período anterior ao ECA não correspondem exatamente à realidade, este número é o que consta na JIJ/PoA como processos de verificação de situação irregular. O período apresenta uma média de 547 processos/ano. O ano de 1984 foi o ápice, com 741 processos de verificação de situação irregular, tendo uma queda nos anos seguintes, estabilizando-se em torno de 480 processos/ano até o ano de 1988, quando volta a subir, atingindo 631 processos. O número de processos cai novamente nos anos seguintes, chegando a 389 processos em 1990. Não há uma razão específica que possa ser atribuída à oscilação

do número de processos de “verificação de situação irregular”, tal como se apresenta, exceto o fato de que a constituição de 1988, já havia anunciado mudanças no tratamento das questões de direito de crianças e de adolescentes. Também, a mobilização social para elaboração do ECA já se fazia presente em meio aos agentes sociais e operadores do Direito ligados à área, o que pode ter produzido uma mudança de conduta no tratamento dos casos de miséria, negligência e abandono por parte destes agentes, expressando-se na queda destes processos após 1988, mantendo-se na faixa de 221 processos/ano, no período posterior ao ECA.

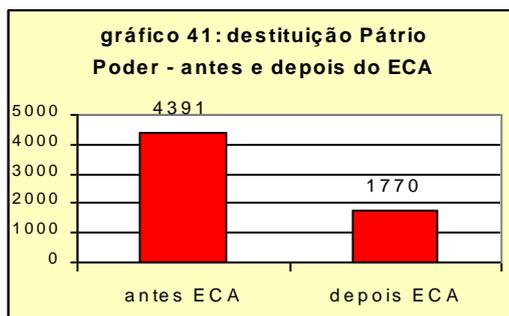
Por ser um período já distante em termos de arquivo judicial, muitos dos processos pesquisados, estão apensados em outros de adoção, guarda e até ato infracional, como foi referido, tornando impraticável uma reclassificação de tais processos. Ao trabalhar com este material percebe-se a inadequação das fontes de informação da justiça para a pesquisa científica, dificultando, neste caso, a fidedignidade das análises possíveis.

No período posterior ao ECA, quando os números são confiáveis, a média de 221 processos de destituição do pátrio poder por ano, não apresenta grandes desvios, exceto nos anos de 1994 (271 processos) e de 1996 (287), quando observa-se um crescimento, havendo uma brusca redução na entrada deste processos em 1997 (150), tendência que se mantém em 1998. Tendo em vista a perspectiva do ECA, pode-se dizer que a queda do número destes processos, após a vigência da lei, liga-se a dois fatores: melhor organização judicial, distinguindo classes de processos específicas; tentativa de cumprimento do Estatuto, no primeiro momento, somente por parte do judiciário e Ministério Público, no sentido de evitar processos de destituição, sem que estivessem expressas as causas outras, que não as sócio-econômicas, capazes de motivar a abertura de tais processos. Como estes esclarecimentos demandavam estudos de caso, às vezes longos, isto pode explicar a queda de processos entre 1990 e 1993. Por outro lado, o incremento no volume de processos entre 1994 e 1996, pode estar ligada à ação do CT, que inicia sua atuação na cidade, praticamente, em 1993. O Conselho Tutelar tem competência para

representar contra os pais nos processos de destituição do pátrio poder. Em 1994, há quatro anos da promulgação do Estatuto, as inovações legais já estavam melhor esclarecidas para os agentes envolvidos no tratamento destas questões, e os conselheiros tutelares, portanto, passaram a fazer uso das prerrogativas da lei nesta matéria. Contudo, a média de 221 processos de destituição por ano, no período posterior ao ECA ainda parece ser muito alta, principalmente, se considerarmos que após a implantação dos CTs, só chegam à JIJ os casos, para os quais já foram tentadas diversas alternativas para manutenção do vínculo familiar e a não retirada da criança da família de origem.

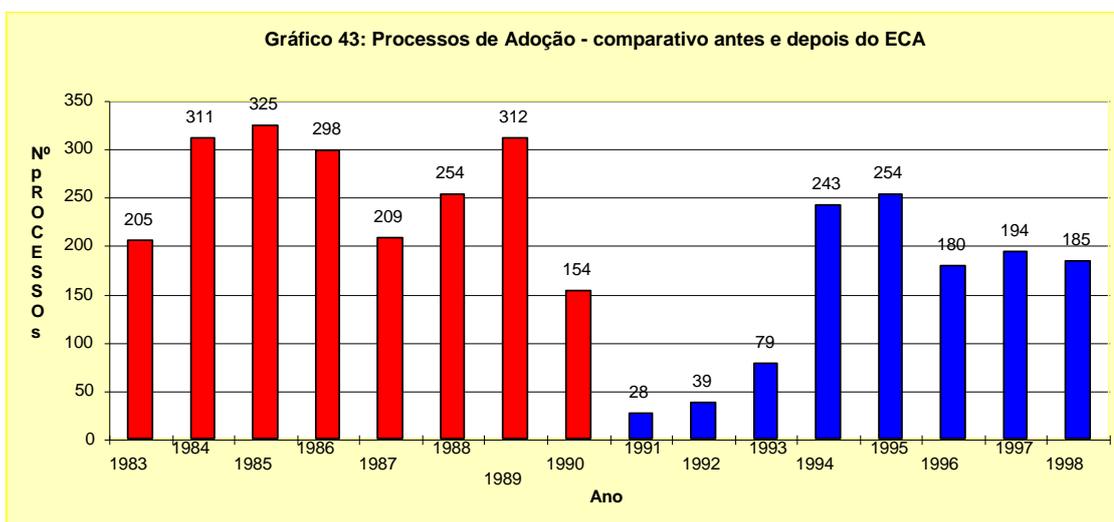
A redução do número destes processos, a partir de 1997, pode estar vinculada aos primeiros resultados da ampliação e qualificação da rede de serviços que prestam retaguarda aos Conselhos Tutelares na cidade, e do atendimento à família dentre os serviços de Assistência Social. O *Programa Família*, implementado pela Fundação de Assistência Social e Cidadania (Fasc) – Prefeitura de Porto Alegre, atende famílias residentes em Porto Alegre, com renda *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo e que tenham em seu núcleo, crianças ou adolescentes com direitos violados, ou seja, as mesmas famílias que compõem o universo de famílias objeto dos processos de destituição do pátrio poder. Este atendimento, voltado especificamente para a família, como unidade e objeto da intervenção, começou timidamente em meados de 1995; em 1997, contemplou em torno de 700 famílias, atingindo 1000 famílias em 1999⁶⁴. O programa consiste na inclusão das famílias em núcleos de apoio sócio-familiar, em várias regiões da cidade. Nestes núcleos as famílias passam a receber uma bolsa-auxílio de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais)/mês e comprometem-se, por meio de contrato, a retirar os filhos das situações de risco (mendicância, trabalho infantil, violência etc), garantir a freqüência destes à escola, além de participarem de reuniões de grupo e receberem visitas domiciliares, como parte do acompanhamento social realizado por técnicos, que coordenam os referidos núcleos.

⁶⁴ Dados Assepla7Fasc/PMPA - 1999

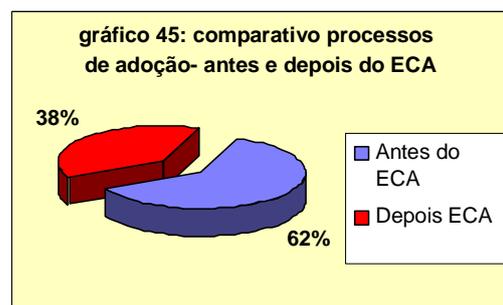
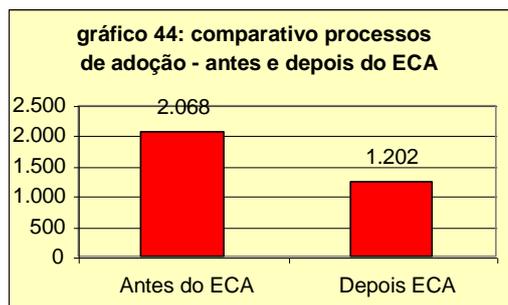


Fonte: processos JIJ/ PoA - fev/99. Tabulação especial da autora.

A comparação entre os períodos (gráficos 41 e 42 acima) deve considerar que a imprecisão da legislação anterior, em relação à definição do que podia ser entendido como “situação irregular”, permitia que muitos casos, que nem sempre eram de destituição do pátrio poder, assim acabassem se constituindo. Neste sentido, é possível atribuir a redução destes processos, em termos gerais, como reflexo da vigência do ECA, considerando sobretudo a ação dos CTs, a mudança conceitual e de critérios para ingresso destas ações, bem como poderia ser reflexo do início das políticas para família, a partir de 1997 na cidade.



Fonte: processos JIJ/ PoA - fev/99. Tabulação especial da autora.



Fonte: processos JIJ/ PoA - fev/99. Tabulação especial da autora.

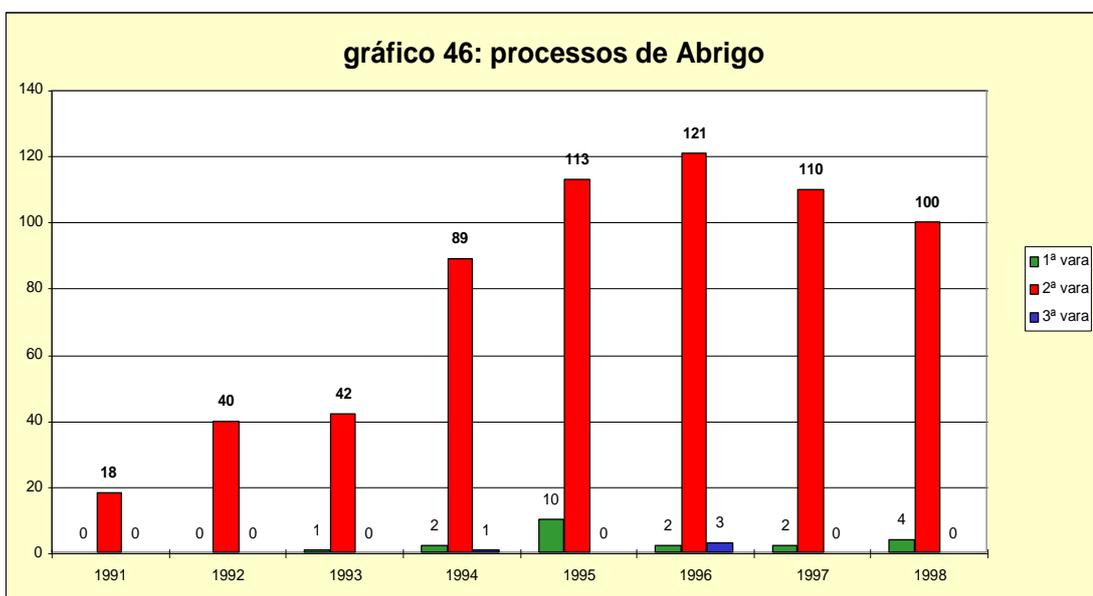
O comportamento dos números relativos aos processos de adoção (gráficos 43 a 45 acima), também mostra uma queda, em termos gerais, destes processos no período posterior ao ECA. O ano de 1989 ainda apresenta um número elevado (312) em relação aos anos imediatamente seguintes, de 1990 a 1993, em que o número de adoções reduziu-se. Não há, em princípio, uma relação causal para o que ocorre com os processos de adoção e a vigência do ECA, como há para com os processos de destituição. Formulamos a hipótese de que este fato explica-se, não só pelo princípio legal que busca manter o vínculo da criança com a família de origem, como pelas mudanças constitucionais relativas à matéria. A atual constituição mudou as formas possíveis de adoção, extinguindo a possibilidade de adoção simples, na qual o adotado não herdava, caso o adotante já possuísse prole ao tempo da adoção. Também existia a qualidade de adoção revogável através de contrato, que hoje não há mais. Estas mudanças podem estar refletidas na queda do número de adoções, observadas no período posterior ao ECA.

Poderíamos supor também, que, com a nova legislação, ocorressem mais adoções “oficiais”/legais⁶⁵, uma vez que a lei apoia-se no sentido da regularização da situação jurídica das crianças e, prevê a colocação em família substituta por meio da adoção.

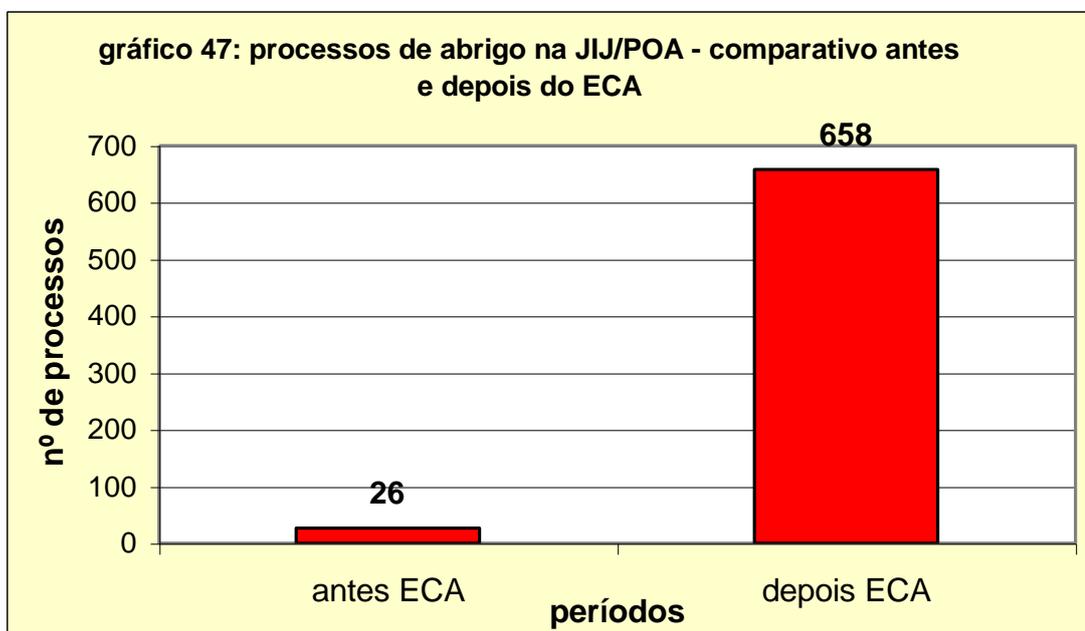
Mesmo sem o objetivo de estudar o perfil das famílias adotantes (o que seria objeto de outro estudo), foi possível perceber nos processos

⁶⁵ Em relação às adoções *à brasileira* referidas por Fonseca (1995), que ocorrem alheias à justiça ou ao controle do estado, isto é, existem de fato, mas não legalmente, sobretudo nas camadas populares.

pesquisados, que estas são geralmente feitas por casais pobres, famílias da comunidade onde a criança tem origem (vizinhos), ou por pessoas que possuem vínculo de trabalho com a mãe ou com parentes da criança.



Fonte: processos JIJ/ PoA - fev/99. Tabulação especial da autora.



Fonte: processos JIJ/ PoA - fev/99. Tabulação especial da autora.

O abrigo é uma situação jurídica nova, inexistente no código de menores, da forma como é concebido pelo ECA. O resíduo que aparece em termos numéricos no gráfico 47 acima, na comparação dos períodos, deve-

se a reorganização da JIJ que incluiu alguns dos antigos processos nesta categoria, mas em essência é um procedimento novo na JIJ.

Os processos de abrigo referem-se tanto às crianças com perda do pátrio poder que aguardam nos abrigos a colocação em família substituta, como processos de acompanhamento de medida aplicada pelo CT.

A prerrogativa de aplicação da medida de abrigo é de competência do CT, que deve informar a JIJ para que esta possa acompanhar os casos.

Os números dos processo judiciais acima, todavia, não correspondem ao total de crianças e adolescentes abrigados da cidade, pois ainda existe muita dificuldade no fluxo de informação entre os CTs, as entidades de abrigo e a JIJ, impossibilitando que esta última obtenha as informações no devido tempo e precisão. Além disso, antes da justiça ser informada decorre um prazo mínimo para que o CT e as entidades busquem solução para o caso. Após decorrido tal prazo (de 10 a 15 dias) a JIJ passa a ser informada, para acompanhar a situação das crianças e, então, abrir processo.

Inúmeros são os problemas enfrentados rotineiramente com relação à medida de abrigo, pois a despeito de ser, em tese, a última alternativa protetiva a ser acionada pelo CT, já que afasta a criança de casa, é paradoxalmente a mais utilizada. Este fato provoca desentendimentos entre as entidades de abrigo, que possuem critérios e vagas limitadas, e as decisões do CT, que lhes impõe o cumprimento das medidas aplicadas, já que o não cumprimento das deliberações do CT podem, configurar infração administrativa ou delito, previstos em lei. As entidades alegam uma *desmesurada* utilização da medida de abrigo, os CTs alegam a necessidade e urgência dos casos e, também, a inexistência de outros programas.

No entanto, a despeito dos referidos problemas, os números acima refletem a introdução deste novo instituto dentre os procedimentos da JIJ/PoA. Estes processos também são responsáveis pela processualização que o ECA veio imprimir na JIJ.

Conclusões

Os dados apresentados, relativos ao conteúdo dos processos de destituição do pátrio poder antes e depois do ECA, revelam, no geral, poucas alterações, sobretudo no que se refere à realidade de vida das famílias envolvidas, exigindo uma reflexão sobre as pretensões da lei, neste aspecto, e as circunstâncias políticas, sociais e econômicas que incidem na mudança desta realidade.

O próprio processo de destituição do pátrio poder, assim designado, é uma criação do ECA, por isso, também, a dificuldade em comparar os períodos no aspecto quantitativo, já que tratam-se de categorias diferentes. Entretanto, como o que está no fim de um e outro caso é a perda do pátrio poder dos pais em relação aos filhos, entendemos fosse possível criar instrumentos de medida comparativa, tal como apresentado.

A alteração no tipo de processo vem designar diretamente o que está em questão: a avaliação de problemas relativos aos pais no exercício do pátrio poder. A verificação de situação irregular deixa de existir, como meio para a destituição do pátrio poder, entretanto, muitos procedimentos do processo para investigar a situação irregular permaneceram nos processos de destituição.

Alguns aspectos dos dados apresentados, merecem destaque, visando à construção de um panorama acerca da implementação do ECA na JIJ/PoA, com ênfase nos processos em questão.

Na forma de chegada dos casos à JIJ, observa-se o trabalho tanto do CT, como do MP, configurando a desjudicialização do atendimento, preconizada pela lei. Esta mudança entretanto, verifica-se principalmente, no início do atendimento, sendo que, na ausência de serviços, os casos sociais acabam sendo encaminhados à justiça.

A implantação e o funcionamento do CT, vista através destes processos judiciais, aparece como um reflexo positivo relativo à vigência da lei, em Porto Alegre. Os dados revelam a adesão da comunidade às inovações trazidas pela lei, na sua relação com a justiça e com o “novo” - no caso, o CT.

Dois aspectos revelados pela pesquisa, contrariam idéias do senso comum: um deles diz respeito ao tempo de tramitação dos processos, os quais, de acordo com os processos pesquisados, passaram a ser mais ágeis após o ECA; o outro aspecto diz respeito ao trabalho das equipes técnicas da JIJ, que a despeito da falta de rigor metodológico apontada, indicam a existência de um trabalho técnico, anterior ao ECA, que veio a ser fortalecido pela lei. A partir do ECA foram criadas equipes técnicas, como as que existiam em Porto Alegre, em nove juizados especiais regionais da infância, no Rio Grande do Sul.

Em relação à caracterização das crianças, adolescentes e famílias dos processos, objeto de interesse da pesquisa, foi onde encontrou-se maior dificuldade na obtenção de informações objetivas.

Apesar da dificuldade em construir indicadores de pobreza a partir dos processos, a leitura detalhada dos mesmos permitiu depreender aspectos comuns: péssimas condições de moradia; vida na rua; negligência e agressão aos filhos e alcoolismo, como fatores correlacionados de conduta. Além das precárias relações com o mundo do trabalho e outras referências, que criam as circunstâncias desfavoráveis à proteção e ao cuidado com os filhos.

A análise dos laudos técnicos e relatos existentes nos processos, sugere que os pais violam os direitos de seus filhos, antes pela sua condição de miséria e exclusão, do que pela consciência e desejo de fazer o que fazem. Embora os dados não possam demonstrar quantitativamente, o grau de degradação da qualidade de vida e o comprometimento, inclusive psíquico, de muitos destes pais, não é possível considerar que o *desinteresse* na guarda dos filhos seja proposital, diante de tais circunstâncias. A despeito dos problemas psicológicos, muitas vezes decorrentes do alcoolismo e do uso de drogas, que efetivamente dificulta a coexistência destes pais com seus filhos, as condições de existência não podem ser desconsideradas como fator determinante, do próprio alcoolismo e do uso de drogas.

Não retirar o pátrio poder de pais que são vítimas do processo de exclusão social, penalizando-os, é o que está em questão nos processos analisados, e onde reside, no nosso julgamento, um ponto de estrangulamento para a aplicação da lei via JIJ.

Mas, quais as conseqüências dessa realidade nos processos? O fenômeno dos processos sem decisão, que a despeito de serem poucos nesta pesquisa, demonstram relação com a vigência do ECA. Na intenção de não penalizar os pais, os juizes arquivam, temporariamente, os processos, enquanto as famílias são acompanhadas pelos técnicos da justiça. Assim, a JIJ realiza, em certo sentido, o atendimento social que o ECA previa suprimir.

A difícil resolução dos processos estudados, revelam o contra-senso de equacionar na via judicial, uma situação, que requer solução de ordem política e social, isto é, possibilitar às crianças e adolescentes das famílias pobres o convívio familiar, em condições de dignidade.

Na análise dos dados quantitativos sobre os processos da JIJ/PoA observa-se em primeiro lugar, a redução significativa no número dos processos de destituição do pátrio poder no período posterior ao ECA. Entendemos que esta redução deve-se, principalmente, à desjudicialização provocada pelo ECA, através de três fatores: a criação do Conselho Tutelar, em função do que a JIJ deixa de ser a “porta de chegada” dos casos sociais; a extinção da situação irregular e a melhor categorização dos casos judiciais, impedindo a mistura de situações sob um mesmo processo, como ocorria com a verificação de situação irregular.

Em oposição, aumentam os processos de abrigo, e os relativos ao cometimento de ato infracional, no período posterior ao ECA. Os processos de abrigo não existiam com a concepção e o caráter que passaram a ter com o ECA. A fiscalização de entidades, como o controle das crianças institucionalizadas, era realizado de forma, basicamente, administrativa, sem abertura de processo. Portanto, é a organização da JIJ visando adequar-se ao ECA, que se reflete nestes dados.

Tais mudanças relacionam-se a aplicação do ECA, confirmando a hipótese, de que a sua vigência na JIJ mostra-se viável nos aspectos formais e organizacionais da justiça, sobretudo no que diz respeito aos casos de destituição do pátrio poder.

Entretanto, embora configurando-se a idéia inicial deste estudo, há que se destacar os limites da pesquisa, relativamente ao juizado de Porto Alegre, tendo em vista que os estados têm liberdade para a organização das justiças especializadas. Por isso, a questão da maior ou menor eficácia na aplicação da lei, ou mesmo a sua viabilidade pela justiça, não é mera decorrência da sua existência.

Neste sentido o juizado de Porto Alegre implementou as mudanças organizacionais referidas, realizando o reordenamento institucional previsto pela lei. Para uma melhor avaliação do alcance das medidas tomadas na JIJ/PoA quanto a esta questão, sugere-se um estudo comparativo acerca da implementação do ECA pela justiça, entre os demais estados brasileiros.

A redução dos processos de destituição do pátrio poder entretanto, estaria a confirmar a desjudicialização ocorrida no caso dos processos na área cível, já que a JIJ não é mais a “porta de entrada” dos casos sociais. Porém os processos de abrigo, são processos cíveis, que também contribuem para o incremento processual.

Embora os casos de ato infracional constem nos dados de forma não representativa, a comparação apresentada quanto a estes processos, oferece um indicativo das mudanças, tendo em vista que antes do ECA, muitas categorias de ato infracional não existiam. A maior juridicidade decorrente da vigência do ECA, pode ser atribuída em grande medida a estes processos, já que a lei regulamenta mais esta matéria, em relação aos casos judiciais dos não autores de ato infracional.

Os dados sobre os processos de adoção mostram uma considerável redução no número destes processos, sobretudo logo após o ECA. A adoção, de certa forma é incentivada pelo ECA, à medida em que considera a idéia de família substituta, através de adoção. Assim, supõe-se como explicação para a redução destes processos, as mudanças constitucionais e

do próprio ECA, acerca da matéria, extinguindo a adoção por contrato, alterando o direito à herança (após o ECA deixa de existir a adoção simples, em que o adotado não tinha direito de herança) e outros aspectos. Tais mudanças teriam causado maior impacto do que se poderia supor entre os pretendentes à adoção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Marx nos ensinou a ler o real existente segundo uma hermenêutica de suspeição e ensinou-nos a ler os sinais de futuro segundo uma hermenêutica de adesão (Santos, 1996, p.43)

A reflexão acima refere-se ao contexto e ao valor da utopia que estava por trás dos ideais revolucionários do século XX. O autor reforça a atualidade da primeira parte do enunciado e alerta para o perigo que representa a segunda parte, nos tempos atuais.

Reportada para o contexto da presente pesquisa, esta idéia parece sintetizar os princípios que teriam informado, sobretudo a partir dos anos 70, as forças sociais responsáveis pelas mudanças de concepção e de prática, relativas à infância no Brasil. O código de menores representaria o passado, visto com suspeição diante de seus resultados práticos, enquanto os novos paradigmas de direito e de justiça que orientam o ECA teriam suscitado a adesão de indivíduos e grupos, com a força de uma utopia.

Na esteira dos movimentos pela implementação do ECA, e das comemorações de seus dez anos de promulgação, completados em julho de 2000, as considerações acerca desta pesquisa, poderão subsidiar futuras avaliações sobre o impacto da lei na sociedade brasileira.

A pesquisa demonstrou, primeiramente, dois aspectos, aparentemente antagônicos, sugeridos na hipótese inicial, relativos a aplicação do ECA na Justiça da Infância e Juventude: de um lado, considerando-se os dados relativos ao incremento da processualização, constata-se a efetiva aplicação da lei, tendo em vista a organização da

justiça⁶⁶, a adequação das varas e das equipes técnicas às exigências da lei 8069/90, bem como o atendimento da demanda, agora diferenciada quanto ao ingresso na justiça. Ou seja, sua viabilidade se expressa em mudanças de caráter formal e normativo. De outro lado, no aspecto relativo à realização de justiça e à resolução de conflitos propriamente dita, de forma especial, nos processos de destituição do pátrio poder, a lei mostra-se de difícil aplicação, configurando um entrave para as efetivas mudanças que enseja. Nestes casos, materializa conflitos de direito cuja superação esbarra em problemas estruturais acerca das funções do Estado em relação às políticas sociais.

Os dados sobre o conteúdo dos processos judiciais de perda do pátrio poder, revelam a similaridade dos casos e das condições sócio-econômicas das famílias, entre um e outro período, mostrando que tais processos expressam, em certo sentido, a continuidade do chamado “atendimento dos casos sociais” pela Justiça da Infância, não alterando a intervenção estatal, neste aspecto. Apesar da redução numérica destes processos no período posterior ao ECA, o que é visto como reflexo positivo, estes casos atestam a falha de outras instâncias e setores sociais, sobretudo do próprio Estado, na implementação da lei 8069/90. A JIJ não tem como garantir a eficácia da lei nestes processos judiciais, porque é refém da lacuna de providências no âmbito das políticas públicas.

Assim, a desjudicialização da atenção à infância, ocorre somente no início do atendimento às famílias, através da ação do Conselho Tutelar. No momento em que a intervenção do CT mostra-se insuficiente, geralmente, pela falta de serviços de retaguarda, para reverter a situação de violação de direitos relativa às crianças, o caso, de natureza social, acaba na justiça. Tal situação configura um retrocesso, pois faz recair, novamente, na JIJ a solução de conflitos que não se caracterizam como sendo, expressamente, jurídicos. A ação da JIJ nestes casos, surge como aspecto vulnerável na

⁶⁶ A reorganização e planejamento da JIJ/PoA no sentido de aplicar o ECA tem se mostrado um processo evolutivo. Atualmente está em discussão, no conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente, projeto de municipalização das medidas sócio-educativas não privativas de liberdade: liberdade assistida, reparação do dano, prestação de serviços à comunidade.

arena de condensação de forças sociais e políticas em cena no país, que visam à garantia dos direitos previstos no ECA.

Perante as famílias pobres e sua realidade de privações, a intervenção da JIJ exacerba a distância de significados entre os dois mundos: o mundo jurídico e o mundo real das práticas de indivíduos e de grupos, forjadas pelo violento processo de exclusão social. Neste contexto, as decisões jurídicas parecem desprovidas de sentido para a resolução dos conflitos.

O problema que se expressa nos processos judiciais analisados e na fragilidade da JIJ na perspectiva de realização de justiça, é reflexo de uma das contradições do Estado brasileiro, que age retirando-se da área social, enquanto legisla colocando-se como partícipe ativo do incremento das políticas nesta área; como ocorre, por exemplo, no caso da lei do Sistema Único de Saúde - SUS, da lei da reforma psiquiátrica, da lei orgânica da Assistência Social – Loas, e do próprio ECA.

O processo de retirada do Estado de suas funções características, relativas a reprodução social, tem caráter global, e nas sociedades do terceiro mundo, como no Brasil, seus efeitos são mais devastadores: à medida em que aprofundam as desigualdades, solapam as condições de vida e de trabalho.

Na tentativa de ajustar a economia aos desafios criados pelo mercado global, *o Estado clama por ajuda da comunidade e trata de enfatizar o papel das famílias no atendimento de novas demandas, tanto materiais como afetivas da população* (Goldani, 1999, p.1). Considerando-se tal afirmação em relação ao ECA, é necessário não confundir a ênfase da lei no papel da família em relação ao cuidado com os filhos, com as demais responsabilidades que têm sido atribuídas às famílias, apontadas como fundamentais, para a proteção de seus membros, passando a ser destinatárias de políticas sociais (Goldani, 1999). Trata-se de impedir que, em nome de políticas para a família, sejam secundarizadas as políticas voltadas para a garantia dos direitos humanos básicos. O processo histórico

de exclusão social requer políticas sociais que, articuladas em rede, possibilitem ao indivíduo a transformação de sua realidade pessoal e social.

Transferindo responsabilidades no que se refere à implementação de políticas sociais, o Estado busca devolver à sociedade civil competências e funções que assumiu anteriormente e que, agora, encontra-se estruturalmente incapaz de exercer e desempenhar (Santos, 1995).

Cabe aqui algumas considerações sobre o Estado brasileiro e a Constituição de 1988, cujos artigos 204 e 227, o ECA veio regulamentar. Weffort (1992), considera que na relação entre a política e as questões sociais, a CF de 1988 não solucionou a questão fundamental, de separação entre liberdade política e igualdade social. Argumenta que apesar das intenções e princípios louváveis, permaneceu a desarticulação entre as instituições que garantem a liberdade política e a esfera das questões sociais. O autor sustenta que a desarticulação entre liberdade política e “demandas sociais” reflete a realidade política e social do país. A Constituição de 1988 teria definido instituições políticas cujas características pressupõem uma ordem política democrático-liberal. E, nesta nova ordem político-institucional as “questões sociais” teriam sido “acrescentadas” à margem. *Elas só estão ali porque foi impossível evitá-las, especialmente devido às pressões sociais exercidas no período de redação constitucional; de qualquer modo, permanecem marginalizadas* (Weffort, 1992, p.18), ou seja, desprovidas de reais condições de aplicabilidade. Assim, forjou-se um regime liberal regulatório, em que o traço liberal do modelo político e a marginalização dos setores não organizados da sociedade (pobres e miseráveis), reflete-se em dualismos e/ou paradoxos tanto legislativos como de práticas sociais.

Estas considerações explicitam um obstáculo estrutural para a efetivação dos direitos sociais constitucionais, colocando em risco a eficácia de legislações posteriores a CF de 1988, que como o ECA, visaram regulamentar tais direitos. A superação dos dualismos e paradoxos referidos exige uma relação, entre instituições e entre órgãos governamentais e não-governamentais, solidária e responsável, com vistas a consecução de

políticas públicas; de forma a tecer na sociedade e com ela, novas formas de execução e gestão de programas, construindo a relação com o Estado, conforme Santos (1995) a partir do pilar da emancipação social e não a partir do pilar da regulação.

Se, por um lado, a pesquisa demonstra o potencial de mudança cultural da sociedade, o que pode ser constatado através dos dados que tratam da resposta da comunidade local ao funcionamento do CT, trazendo a este órgão as situações de violação de direitos da população infanto juvenil (em 1998 os conselhos tutelares de Porto Alegre atenderam 3619 denúncias/casos)⁶⁷, de outro lado, nos casos de destituição do pátrio poder que chegam à JIJ, reflete-se os problemas referidos acima e que determinam a não ação do Estado no que tange às políticas públicas.

Além destas considerações, os resultados do estudo contribuem para desmitificar aspectos comumente atribuídos à vigência da lei, que não se comprovaram nesta pesquisa, como é o caso da idéia, muito difundida, sobre o caráter sumário dos processos de verificação de situação irregular, anteriores ao ECA. Os dados sobre o tempo de tramitação dos processos, mostram que estes tornaram-se mais rápidos, após o ECA, embora a diferença em termos percentuais, sobre o tempo de tramitação, em um e outro período, não seja muito expressiva, o que indica que o andamento destes processos na JIJ de Porto Alegre, antes do ECA, não era tão *descuidado* ou *apressado*, como faz crer o senso comum. A análise dos processos sugere, entretanto, que a idéia dos processos sumários diz respeito aos casos de guarda ou adoção com a convivência prévia dos pais, que eram mais comuns antes do ECA e, confundiam-se com o que, hoje, trata-se por destituição do pátrio poder. Em geral, os casos de ato infracional, abandono e demais situações, que ensejavam a verificação de situação irregular, possuíam por parte da JIJ e suas equipes técnicas, tratamento semelhante ao dispensado aos processos do período posterior ao ECA.

⁶⁷ Relatório SGM/CTs – Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1999.

Também os dados relativos à intervenção das equipes técnicas da JIJ/PoA, mostram semelhança nos procedimentos antes e depois do ECA, apresentando sensível crescimento nas avaliações e laudos técnicos, após a vigência do ECA, que pode ser atribuído antes às alterações na organização interna destas equipes, racionalizando o trabalho, do que na intervenção nos casos com vista à manutenção das crianças na família de origem. Estas constatações mostram que, ao menos em relação à JIJ/PoA, em muitos aspectos, a lei veio ao encontro de práticas e movimentos já existentes e, de certa forma, ajudou a consolidar mudanças, que já vinham sendo alinhadas com seus princípios⁶⁸.

Relacionando os dados quantitativos sobre os processos da JIJ/PoA, e a caracterização dos casos de destituição do pátrio poder, que envolvem crianças em situação de risco, a tese de Adorno (1993) de que o ECA revela-se mais preocupado em proteger os adolescentes autores de infração à lei penal, do que as crianças e os adolescentes em situação de risco, parece encontrar respaldo. Embora Adorno não especifique os aspectos em que considera a proteção, mais ou menos regulamentada, a pesquisa sugere que, um dos aspectos fragilizados relaciona-se aos institutos de garantia dos direitos sociais que viabilizam a convivência familiar. Os mecanismos jurídicos previstos para que a JIJ possa julgar a não ação do Estado em outras instâncias, nem sempre se mostram eficazes. A ação civil pública, remédio apontado, pelo próprio Estatuto, para os casos de omissão ou falha da ação estatal, muitas vezes esbarra no problema de competência de cada poder no provimento das políticas e dos serviços.

A questão da competência de cada esfera governamental em relação à proteção à infância e à família, poderia ser melhor disciplinada. Ainda que capaz de cobrar do Estado o cumprimento da prioridade de atenção à infância, estabelecida em lei, o judiciário não pode, por exemplo, compelir o legislativo a votar o orçamento, neste ou naquele sentido. Quando a lei menciona, por exemplo, que todos têm direito à saúde e atribui a responsabilidade prioritária pelo atendimento ao poder público, não explica a

⁶⁸ ABREU (1999) refere vários exemplos de práticas de juizes, nos estados do nordeste, que

qual das esferas governamentais cabe tal responsabilidade. A despeito das diretrizes de municipalização do atendimento, esta questão é um problema concreto na efetivação de serviços. No caso da saúde pública, as definições de responsabilidades das três esferas estatais, dependem do avanço nas tratativas quanto à municipalização destes serviços. Em última instância, a não aplicação de recursos nesta área, decorreria do não repasse de recursos pela União, o que, poderia ensejar que se firmasse a competência da Justiça Federal para julgar ações propostas na área da saúde, pondo em cheque o real alcance da especialização da justiça e a aplicabilidade da prioridade, estabelecidas em lei.

Além dos aspectos da intervenção estatal abordados até aqui, as famílias brasileiras e a pobreza são categorias que estão na base deste estudo. A análise dos dados mostra semelhança dos casos atendidos na justiça, antes e depois do ECA, em termos de condições sócio-econômicas das famílias e de fatores determinantes das decisões judiciais. Neste sentido, podemos afirmar que o disposto no artigo 23 do ECA, de que a pobreza não constitui motivo de destituição do pátrio poder, provocou as mudanças, apenas, na categorização e nos conceitos utilizados, conforme dados analisados no capítulo IV. Embora a pobreza não seja expressa como determinante das decisões de destituição do pátrio poder, o juiz decide concordando na íntegra com os laudos técnicos, que expressam as condições materiais de vida como elemento fundamental dos pareceres. A complexa categoria do abandono passou a ser central, caracterizando um processo de subjetivação das causas, que estão por trás dos conflitos judiciais.

Apesar da diferença doutrinária do ECA em relação ao Código de Menores, que reforça o caráter universal dos direitos, os casos de destituição estudados demonstram que, a JIJ permanece voltada para os pobres. Não foram constatados casos, cujo motivo da destituição fosse, isoladamente, abuso sexual ou violência, em condições sócio econômicas

de existência, razoáveis. A vigência do ECA, neste caso, não alterou a cultura da lei para infância pobre.

As precárias condições de vida das famílias constantes nos processos judiciais analisados; o destino das crianças nos processos, sendo a grande maioria abrigada enquanto aguarda adoção; bem como as violências a que estão sujeitas durante o tempo, *incerto*, de tramitação do processo, conduzem a uma reflexão sobre a questão do direito à convivência familiar, presente no ECA e dos fins a que o discurso sobre este direito tem servido. A convivência familiar e comunitária adquire significados distintos quando está em questão o destino das crianças e adolescentes dos processos. Os chamados “filhos do Estado”, os filhos do “abandono”, aqueles que “os pais não querem” e “ninguém quer”, são a expressão de vidas, que não podem esperar pelas soluções que têm o ritmo e o tempo de processos burocráticos. Este fato conduz à flexibilização do conceito de família e do que venha a ser convivência familiar, sobretudo, no planejamento e implementação de programas sociais para este público alvo.

As informações sobre a relação dos pais observada nos processos, cujo índice de pais que vivem separados ou nunca conviveram, reflete, em alguma medida, as transformações nas trajetórias de mulheres e homens neste final de século, sobretudo, as mudanças na sexualidade e reprodução, relações de gênero, processos de individuação, entre outras, apontam para uma redefinição das políticas voltadas para a família. Conforme Goldani (1999), estas deveriam centrar-se na proteção e no bem-estar das pessoas a partir dos direitos humanos básicos, isto é, ter como foco, a cidadania e os direitos individuais no amplo contexto das famílias em transformação. *As políticas sociais futuras devem buscar a democracia na família, reconhecendo os direitos de seus membros e os princípios de igualdade que deveriam governar seu funcionamento, implicando, a equidade de gênero e gerações dentro da família* (Goldani, 1999, p.15).

Deve-se ainda, considerar as dificuldades de pesquisa com os processos judiciais de destituição do pátrio poder, como objeto empírico. A maioria dos processos do primeiro período pesquisado, estavam apensados

em processos de guarda ou adoção das crianças. Isto atrapalhou a pesquisa confundindo as informações, que ficam, assim, distribuídas ou repetidas entre estes processos. Além da inexistência de informações nos casos em que a adoção tinha concordância dos pais. Estes e outros aspectos, já referidos, apontam para o despreparo do judiciário para a pesquisa, conforme Apostolova:

Tem-se tornado lugar comum a observação da existência de uma lacuna de pesquisas, tanto empíricas como teóricas sobre o Poder Judiciário, constatação esta que faz parte de um quadro geral de insuficiência da produção acadêmica na área jurídica. A pesquisa não é desejada, nem é considerada necessária pela mentalidade jurídica dominante, que é reflexo do perfil dos cursos jurídicos no país, cujos quadros docente e discente sempre mantiveram postura adversária às atitudes de questionamento, exercício de dúvidas e promoção de mudanças (Apostolova, 1996 p.134)

De toda forma, a pesquisa permitiu o conhecimento, ainda que incompleto, sobre as famílias ou pais biológicos das crianças que são, ou podem vir a ser, oficialmente adotadas em Porto Alegre. Neste sentido, contribui a preencher uma lacuna de estudos. De acordo com Fonseca (1996, p.14), *o silêncio que existe em torno dos pais biológicos das crianças adotadas, a falta quase total de pesquisas, de curiosidade quanto a suas perspectivas deixa suspeitas quanto à extensão de direitos de cidadania no mundo moderno .*

No contexto de crise social e econômica, e de falência institucional que o país vive, a lei 8069/90, e os recursos jurídicos que apresenta nas questões relativas ao direito de convivência familiar, são vistos como instrumentos de eficácia relativa, frente às necessidades de mudanças estruturais do Estado brasileiro para concretizar a cidadania.

Assim, consideramos como Fonseca (1998, p.12), que *a eficácia e justiça de determinados dispositivos jurídicos não podem ser planejados fora do contexto concreto.*

Buscando verificar até que ponto o advento do ECA, alterou o caráter regulador da intervenção estatal sobre a infância no Brasil, temos que a previsão legal de novos mecanismos de intervenção por parte do Estado,

não estão garantindo, suficientemente, as mudanças esperadas. Se, até o advento do ECA, a ação estatal era essencialmente reguladora, vale lembrar que a despeito de prever tratamentos distintos, extra jurídicos, para os casos sociais de pobreza e de abandono e os casos de infração penal, O ECA não disciplina suficientemente os primeiros casos, como o faz com as situações de infração penal. Assim, a ênfase de seus dispositivos processuais e garantistas nas questões relativas ao cometimento de ato infracional, revela timidez na superação do caráter regulatório e nas possibilidades de concretização do caráter emancipatório da lei.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Domingos. *No bico da cegonha: por uma sociologia da adoção internacional no Brasil*. Fortaleza: Tese (Doutorado em Antropologia) Universidade Federal do Ceará, 1999.
- ADORNO, Sérgio. Criança: a lei e a cidadania. In: RIZZINI, Irene. (Org.). *A criança no Brasil hoje: desafio para o terceiro milênio*. Rio de Janeiro: Ed. Universitária St^a Úrsula, 1993. p.101-112.
- ALCAIDE, Carlos Villagrasa (Coord.). *Explotación y protección jurídica de la infancia*. Barcelona: Cedecs, 1998.
- ALVIN, Rosilene Barbosa, VALLADARES, Lícia do Prado. Infância e sociedade no Brasil: uma análise da literatura. *BIB*, Rio de Janeiro, nº 26 p.3-35, 1988.
- ANDRADE, Romero de Oliveira. [Comentário do art. 24]. In: CURY, M., SILVA, A. F. A, MENDEZ, E. G. (Coord.). *Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais*. São Paulo: Malheiros, 1992. p.98.
- APOSTOLOVA, Bistra Stefanova. O Poder Judiciário brasileiro na passagem da modernidade para a contemporaneidade. In: PINHEIRO, Pe. José Ernanne, SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de (Orgs.). *Ética, justiça e direito: reflexões sobre a reforma do judiciário*. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 133 – 144.
- ARIÉS, Philippe (org.). *História da vida privada*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991. v.3.
- ARIÉS, Philippe. *História social da criança e da família*. 2^a ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.
- AZEVEDO, M^a Amélia, GUERRA, Viviane Nogueira (Org.). *Crianças Vitimizadas: a síndrome do pequeno poder*. São Paulo: IGLU, 1989.
- AZEVEDO, Rodrigo Guiringhelli de. *Informalização da Justiça e controle Social: estudo sociológico da implantação dos juizados especiais criminais em Porto Alegre*. Porto Alegre: Dissertação (Mestrado em Sociologia) Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999.
- BARBOSA, Júlio César Tadeu. *O que é Justiça*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- BECKER, Maria Josefina. Dos serviços auxiliares. In: CURY, M. SILVA, A. F. A. MENDEZ, E. G. (Coord.). *Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais*. São Paulo: Malheiros, 1992.
- BILAC, Elisabete Dória. A Família e a Fragmentação do Social. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, p.93-98, 1993. N^o especial.
- BILAC, Elisabete Dória. Sobre as transformações nas estruturas familiares no Brasil. Notas muito preliminares. In: RIBEIRO, Ivete, RIBEIRO, Ana Clara T. *Família em processos contemporâneos: inovações culturais na sociedade brasileira*. São Paulo: Loyola, p.43-61, 1995.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 2^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

- BOURDIEU, P., CHAMBOREDON, JC. PASSERON, JC. *El ofício de sociólogo*. 17ª ed. México: Siglo Veintiuno, 1994.
- BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1997.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Direitos legais e direitos efetivos: crianças, adolescentes e cidadania no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.10, n.29 p. 127 – 142, 1995.
- CASTRO, Maria Helena G. Descentralização e Política Social no Brasil: as perspectivas dos anos 90. *Espaço e Debates*, São Paulo. n. 32, 1991.
- CÓDIGO DE MENORES, Lei Federal 6697 / 79.
- CÓDIGO CIVIL, lei federal 3071 DE 1ª-1-1916. 43ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993.
- CORRÊA, Maíra Baumgarten. *Desenvolvimento capitalista, Estado e políticas públicas: novos rumos*. Rio Grande: Momento, 1995. Xerox (sem referência bibliográfica)
- CRIANÇAS & adolescentes. Indicadores sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 1989. v. 3, 76 p.
- CURY, M. SILVA, A. F. A. MENDEZ, E. G. (Coord.). *Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais*. São Paulo: Malheiros, 1992.
- ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – Lei Federal 8069/90. Brasília, 1990.
- DA COSTA, Antonio Carlos Gomes. A família como questão social no Brasil. In. KALOUSTIAN, Sílvio Manoug (Org.) *Família brasileira a base de tudo*. São Paulo: Cortez, p. 19 –25,1994.
- FARIA, José Eduardo. *Eficácia Jurídica e Violência Simbólica: O Direito como instrumento de transformação Social*. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1988.
- FARIA, José Eduardo. *Justiça e conflito: os juizes em face dos novos movimentos sociais*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1991.
- FARIA, José Eduardo. O Estado e o desafio da implementação dos direitos humanos na América Latina. *Direito em debate nº 6*, vários autores. Ijuí/RS, ed. UNIJUÍ, p. 7-30, Jul/Dez -1995.
- FONSECA, Cláudia. A modernidade diante de suas próprias ficções: o caso da adoção internacional. *Horizontes Antropológicos*. Porto Alegre, n.5, p.204–224, 1997.
- FONSECA, Cláudia. CARDARELLO, Andréa. Direitos dos mais ou menos humanos. *Horizontes Antropológicos*. Porto Alegre, n.10, p.83–122, 1999.
- FONSECA, Cláudia. *Os caminhos da adoção*. São Paulo: Cortez. 1995.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade I: A vontade de saber*. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- GENRO, Tarso. Fontes materiais e igualdade jurídica. Uma reflexão sobre socialismo e Direito. In: LYRA, Dereodó Araújo (Org.). *Desordem e processo*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris editor, 1986.

- GOIÁS, Jussara. *Os dilemas da construção da cidadania no Brasil*. Brasília: Instituto de Estudos Sócio-Econômicos, [1996]. 11p. Subsídio INESC - Especial.
- GOLDANI, Ana Maria. *Globalização, família e gênero*. Porto Alegre. XII Congresso Brasileiro de Sociologia - setembro, 1999.
- HAGUETTE, Teresa Maria Frota. *Metodologias qualitativas na Sociologia*. 6ª edição. Petrópolis. Vozes, 1999.
- IANNI, Octávio. Globalização: Novo paradigma das ciências sociais. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, p.13-26, 1995. nº especial.
- JELIN, Elizabeth. Construir a Cidadania: uma visão desde baixo. *Lua Nova*, São Paulo, n.33, p.39-58, 1994.
- KALOUSTIAN, Sílvio Manoug (Org.) *Família brasileira a base de tudo*. São Paulo: Cortez, 1994
- LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. *Técnicas de pesquisa*. 2ªed. São Paulo: Atlas, 1990.
- LARANGEIRA, Sônia. Faz sentido falar em classes sociais? *Cadernos de Sociologia*, nº especial. Editora da Universidade. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1993.
- MACHADO, Luiz Antonio da Silva. Violência urbana representação de uma ordem social. *Cadernos de Sociologia*, nº especial. Editora da Universidade. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1993.
- MARCÍLIO, Maria Luiza. *História social da criança abandonada*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- MENDEZ, Emílio Garcia (Org.). *Das necessidades aos direitos*. São Paulo: Malheiros, 1994. (Série Direitos da Criança nº 4)
- MENDEZ, Emílio Garcia. Breve Histórico dos direitos da criança e do adolescente. Conferência proferida em curso de extensão universitária / Cedeca São Bernardo do Campo/SP, 1992.
- NEDER, Gizlene. Ajustando o foco das lentes: um novo olhar sobre a organização das famílias no Brasil. In KALOUSTIAN, Sílvio Manoug (Org.) *Família brasileira a base de tudo*. São Paulo: Cortez, p. 26 – 46, 1994
- NOGHEIRA, Paulo Lúcio. *Comentários ao novo código de menores*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980.
- NOVALES, Teresa Picontó. La protección de la infancia: aspectos sociales y jurídicos. Zaragoza: Egido, 1996.
- PEREIRA, Tânia da Silva. Infância e Adolescência: uma visão histórica de sua proteção social e jurídica no Brasil. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. *Direitos de família e do menor*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.
- PIMENTEL, Sílvia. DI GIORGI, Beatriz. PIOVESAN, Flávia. *A Figura/Personagem mulher em processos de família*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 1993.
- PINHEIRO, Pe. José Ernanne. SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de (Orgs). *Ética, justiça e direito: reflexões sobre a reforma do judiciário*. Petrópolis: Vozes, 1996.

- PORTANOVA, Rui. *Motivações ideológicas das sentenças*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- PORTO ALEGRE PREFEITURA MUNICIPAL. SECRETARIA DO GOVERNO MUNICIPAL. *Relatório de indicadores sociais de Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1996. 104p.
- RIBEIRO, Renato Janine. Primazias da democracia - os direitos humanos seriam hoje uma ameaça ao Estado democrático? *Folha de São Paulo*, 13 julho 1997. Caderno MAIS.
- RIBEIRO, Rosa. SABOIA, Ana Lúcia. *Crianças e Adolescentes na década de 80: condições de vida e perspectivas*. XV reunião da ANPOCS, Caxambú - MG, 1991.
- RIBEIRO, Ivete. RIBEIRO, Ana Clara (Org.). *Família em processos contemporâneos: inovações culturais na sociedade brasileira*. São Paulo: Loyola, 1995.
- ROSEMBERG, Fúlvia. A criação de filhos pequenos: tendências e ambigüidades contemporâneas. In: RIBEIRO, Rosa, SABOIA, Ana Lúcia. *Crianças e Adolescentes na década de 80: condições de vida e perspectivas*. XV reunião da ANPOCS, Caxambú - MG, 1991
- RUDIO, Franz Victor. *Introdução ao Projeto de Pesquisa científica*. 18ª ed. Petrópolis, Vozes, 1978.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma sociologia da distinção Estado/Sociedade civil. In: LYRA, Dereodó Araújo (Org.). *Desordem e processo*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris editor, 1986.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós modernidade*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.11, n.30, p.29-62, 1996.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *A reinvenção solidária e a reforma do Estado*. Seminário internacional Sociedade e a Reforma do Estado. Ministério da Administração e Reforma do Estado do Brasil, 1998, Internet.
- SANTOS, José Vicente Tavares dos. A construção da viagem inversa. Ensaio sobre a investigação nas Ciências Sociais. *Cadernos de Sociologia*. Porto Alegre, v.3, nº3, p.55-87, jan./jul. 1991.
- SANTOS, José Vicente Tavares dos, SAPIRO, Clary Milnitsky. A violência urbana e rural contra a criança no Brasil: uma perspectiva interdisciplinar. *Humanas*, Porto Alegre, v.16, n.2, p.91-107, jul/dez 1993.
- SANTOS NETO, José Antônio de Paula. *Do pátrio poder*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.
- SANTOS, Tânia Steren dos. Da Neutralidade ao compromisso: a construção do conhecimento científico na pesquisa social. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v.3, nº3, p.33-54, 1989.
- SCHAFF, Adam. *História e verdade*. 2ªed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.
- SÊDA, Edson. *A criança e o direito alterativo*. 2ªed. Campinas: Adês. 1995.
- SÊDA, Edson. *Construir o passado: ou como mudar hábitos, usos e costumes, tendo como instrumento o Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Malheiros, 1993.

- SEVERINO, Antonio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 18ª ed. São Paulo: Cortez, 1992.
- SILVA, Antônio Fernando do Amaral e. Da justiça da infância e juventude. In: CURY, M. SILVA, A. F. A. MENDEZ, E. G. (Coord.). *Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais*. São Paulo: Malheiros, 1992.
- SILVA, Mirian Luzia Alves da.: *O Conselho Tutelar: a gênese de uma nova instituição*. Porto Alegre. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1996.
- SILVA, Roberto da. *Os filhos do governo*. São Paulo: Ática, 1997.
- SIMONETTI, Cecília, BLECHER, M. MENDEZ, E. G. (Org.). *Do Avesso ao Direito*. São Paulo: Malheiros, 1994.
- WEBER, Max. *Economia y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- WEFFORT, Francisco. *Qual Democracia?*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- ZALUAR, Alba. *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. 2ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- ZALUAR, Alba. Quando o malandro dança. *Cadernos de Sociologia*, nº especial. Editora da Universidade. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1993.

ANEXOS

Estatuto da criança e do adolescente na justiça da infância e juventude de Porto Alegre

ANEXO - A

TABELA MATRIZ DE DADOS - parte I (4 a 9)

1. número processo na amostra	2. Período (1=antes) (2=depois) do ECA	3. Endereço arquivo	4. tempo tramitação	5. chegada JIJ	6. contestação	7. causa abandono	8. causa abuso-sexual	9. causa negligência
1	1	14578/96	3	1	2	X		
2	1	7775/96	1	5	2	X		
3	1	8463/96	2	1	2	X		
4	1	25813/98	2	1	2			
5	1	8178/96	1	1	2	X		
6	1	8688/96	1	1	2			
7	1	7704/96	2	5	2			
8	1	7318/96	5	1	8	X		X
9	1	4916/96	3	5	2			X
10	2	1634/95	3	1	1	X		
11	2	15651/97	1	1	2	X		X
12	1	14578/96	5	1	2	X		
13	2	11896/96	3	2	2	X		X
14	2	16332/97	3	2	2	X		X
15	2	26235	1	2	2	X		X
16	2	6504/96	4	1	2	X		
17	2	25504/98	2	2	3	X		
18	2	23681/97	8	1	8	X		
19	2	22120/97	8	2	8	X		
20	2	1152/96	1	2	2	X		X
21	2	9879/96	3	2	3			X
22	2	34360-555	1	1	2			
23	1	681	5	1	2			
24	2	cx455	1	1	2	X		
25	1	cx101	2	1	2	X		X
26	1	cx0304	1	5	2			
27	1	cx324	3	5	2			
28	2	cx638	2	2	1			X
29	2	6664/96	2	2	2	X		X
30	2	cx0692	2	3	2	X		
31	2	543	1	5	2			
32	2	20537/97	3	2	2	X		X
33	1	cx601	4	1	2			
34	1	cx 749	4	5	2			
35	1	cx664	5	1	8			
36	1	cx502	5	5	1			

Estatuto da criança e do adolescente na justiça da infância e juventude de Porto Alegre

ANEXO - A

TABELA MATRIZ DE DADOS - parte II (10 a 14b)

1. número processo na amostra	2. Período (1=antes) (2=depois) do ECA	3. endereço arquivo	10.causa maus-tratos	11.falta de condições materiais para criar	12. falta de condições pessoais para criar	13. outras causas	14. idade	14a. idade II	14b. idade III
1	1	14578/96	X	X			1	2	
2	1	7775/96		X			1	1	5
3	1	8463/96					2	1	
4	1	25813/98	X	X			2	2	
5	1	8178/96					1		
6	1	8688/96		X			1		
7	1	7704/96		X			1		
8	1	7318/96					4		
9	1	4916/96	X				4		
10	2	1634/95					4		
11	2	15651/97					4		
12	1	14578/96					3		
13	2	11896/96					1		
14	2	16332/97	X	X	X		2		
15	2	26235		X	X		1		
16	2	6504/96					3		
17	2	25504/98					1		
18	2	23681/97				X	3		
19	2	22120/97	X				4	4	
20	2	1152/96			X		1		
21	2	9879/96		X	X		4	4	
22	2	34360-555		X			1		
23	1	681	X				2		
24	2	cx455				X	1		
25	1	cx101					1		
26	1	cx0304		X		X	1		
27	1	cx324		X			1		
28	2	cx638		X			1	2	2
29	2	6664/96	X		X	X	4		
30	2	cx0692					2		
31	2	543		X			1		
32	2	20537/97		X	X		1	2	2
33	1	cx601		X			2		
34	1	cx 749		X			1	2	2
35	1	cx664				X	4		
36	1	cx502		X			2		

Estatuto da criança e do adolescente na justiça da infância e juventude de Porto Alegre

ANEXO - A

TABELA MATRIZ DE DADOS - parte III (15 a 17)

1. número processo na amostra	2. Período (1=antes) (2=depois) do ECA	3. endereço arquivo	15. sexo	15a. sexo II	15b. sexo III	16. cor	16a. cor II	16b. cor III	17. número de crianças por processo
1	1	14578/96	2	2		2	2		2
2	1	7775/96	2	1	1	1	1	1	4
3	1	8463/96	1	2		2	2		2
4	1	25813/98	1	1		1	1		2
5	1	8178/96	1			6			1
6	1	8688/96	1			1			1
7	1	7704/96	1			1			1
8	1	7318/96	2			2			1
9	1	4916/96	2			2			1
10	2	1634/95	1			6			1
11	2	15651/97	2			6			1
12	1	14578/96	2			1			1
13	2	11896/96	2			6			1
14	2	16332/97	2			6			1
15	2	26235	2			6			1
16	2	6504/96	2			6			1
17	2	25504/98	1			2			1
18	2	23681/97	2			6			1
19	2	22120/97	1	2		6	6		2
20	2	1152/96	2			6			1
21	2	9879/96	1	1		6	6		2
22	2	34360-555	2			6			1
23	1	681	1			1			1
24	2	cx455	2			6			1
25	1	cx101	1			6			1
26	1	cx0304	2			6			1
27	1	cx324	2			6			1
28	2	cx638	2	2	2	6	6	6	3
29	2	6664/96	1			6			1
30	2	cx0692	2			6			1
31	2	543	2			6			1
32	2	20537/97	1	1	1	1	1	1	4
33	1	cx601	1			6			1
34	1	cx 749	1	1	2	6	6	6	5
35	1	cx664	1			1			1
36	1	cx502	2			6			1

Estatuto da criança e do adolescente na justiça da infância e juventude de Porto Alegre

ANEXO - A

TABELA MATRIZ DE DADOS - parte IV (18 a 19b)

1. número processo na amostra	2. Período (1=antes) (2=depois) do ECA	3. endereço arquivo	18. reg. nasc.	18a. reg. nasc. II	18b. reg. nasc. III	19. situação cr./ad. enquanto tramita proc.	19a. situação cr./adoles. II enquanto tramita proc.	19b. situação cr./adol. III enquanto tramita o proc.
1	1	14578/96	1	1		2	2	
2	1	7775/96	1	1	2	2	2	2
3	1	8463/96	1			2	2	
4	1	25813/98	1	1		2	2	
5	1	8178/96	2			2		
6	1	8688/96	2			1		
7	1	7704/96	2			11		
8	1	7318/96	1			9		
9	1	4916/96	1			2		
10	2	1634/95	1			2		
11	2	15651/97	2			2		
12	1	14578/96	1			9		
13	2	11896/96	2			4		
14	2	16332/97	2			2		
15	2	26235	2			1		
16	2	6504/96	1			1		
17	2	25504/98	2			11		
18	2	23681/97	1			9		
19	2	22120/97	1	1		2	4	
20	2	1152/96	1			2		
21	2	9879/96	1	1		3	3	
22	2	34360-555	1			1		
23	1	681	1			5		
24	2	cx455	2			1		
25	1	cx101	1			2		
26	1	cx0304	1			1		
27	1	cx324	2			1		
28	2	cx638	1	1	1	2	2	2
29	2	6664/96	1			2		
30	2	cx0692	1			1		
31	2	543	1			1		
32	2	20537/97	1	1	1	2	2	2
33	1	cx601	1			4		
34	1	cx 749	1	1	1	2	2	2
35	1	cx664	1			3		
36	1	cx502	1			2		

Estatuto da criança e do adolescente na justiça da infância e juventude de Porto Alegre

ANEXO - A

TABELA MATRIZ DE DADOS - parte V (20 a 24)

1. número processo na amostra	2. Período (1=antes) (2=depois) do ECA)	3. endereço arquivo	20. instrução cr./adol	20a. instrução dr./adol. II	20b. instrução cr./adol. III	21. identificação mãe	22. identificação pai	23. idade mãe	24. idade pai
1	1	14578/96	7	7		1	3	6	6
2	1	7775/96	7	7	7	1	1	6	6
3	1	8463/96	7			1	1	2	6
4	1	25813/98	7	7		1	1	6	6
5	1	8178/96	7			3	2	3	6
6	1	8688/96	7			1	2	6	6
7	1	7704/96	7			1	3	2	6
8	1	7318/96	6			1	1	6	6
9	1	4916/96	6			1	1	3	6
10	2	1634/95	6			1	1	3	3
11	2	15651/97	6			3	3	6	6
12	1	14578/96	6			1	1	6	6
13	2	11896/96	7			1	1	2	6
14	2	16332/97	6			1	1	6	6
15	2	26235	7			1	1	2	2
16	2	6504/96	6			1	1	6	6
17	2	25504/98	7			1	2	2	6
18	2	23681/97	2			1	1	6	6
19	2	22120/97	6	6		1	1	3	4
20	2	1152/96	7			1	2	2	6
21	2	9879/96	6	6		1	1	6	6
22	2	34360-555	7			1	2	6	6
23	1	681	6			1	3	6	6
24	2	cx455	7			1	6	6	6
25	1	cx101	7			1	1	2	2
26	1	cx0304	7			1	3	6	6
27	1	cx324	7			1	1	2	6
28	2	cx638	7	7	6	1	1	2	6
29	2	6664/96	6			1	3	6	6
30	2	cx0692	6			1	1	6	2
31	2	543	7			1	1	6	6
32	2	20537/97	2	7	7	1	4	3	6
33	1	cx601	6			1	1	6	6
34	1	cx 749	7	7	2	3	1	2	4
35	1	cx664	1			1	1	6	6
36	1	cx502	1			1	1	6	6

Estatuto da criança e do adolescente na justiça da infância e juventude de Porto Alegre

ANEXO - A

TABELA MATRIZ DE DADOS - parte VI (25 a 31)

1. número processo na amostra	2. Período (1=antes) (2=depois) do ECA	3. endereço arquivo	25. instrução mãe	26. instrução pai	27. relação dos pais	28. trabalho mãe	29. trabalho pai	30. renda mãe	31. renda pai
1	1	14578/96	6	6	1	3	6	6	6
2	1	7775/96	2	6	6	3	6	6	6
3	1	8463/96	6	6	6	3	3	8	8
4	1	25813/98	6	6	1	2	2	6	6
5	1	8178/96	6	8	8	8	8	8	8
6	1	8688/96	6	8	6	6	6	6	6
7	1	7704/96	6	6	3	2	6	6	6
8	1	7318/96	8	8	8	8	8	8	8
9	1	4916/96	6	6	8	2	2	6	6
10	2	1634/95	6	6	2	3	3	6	6
11	2	15651/97	6	6	6	6	6	6	6
12	1	14578/96	6	6	1	3	9	6	6
13	2	11896/96	6	6	2	2	2	6	6
14	2	16332/97	6	6	8	3	3	8	8
15	2	26235	2	6	3	3	6	6	6
16	2	6504/96	6	6	6	6	6	6	6
17	2	25504/98	6	6	6	6	6	6	6
18	2	23681/97	6	6	1	6	6	6	6
19	2	22120/97	6	6	2	6	6	6	6
20	2	1152/96	6	6	3	6	6	6	6
21	2	9879/96	6	6	2	1	6	6	6
22	2	34360-555	6	8	3	6	8	6	8
23	1	681	6	6	2	6	6	6	6
24	2	cx455	6	6	3	6	6	6	6
25	1	cx101	6	6	1	9	9	6	6
26	1	cx0304	6	6	2	2	8	6	8
27	1	cx324	6	6	3	6	6	6	6
28	2	cx638	6	1	2	3	6	6	6
29	2	6664/96	6	6	2	2	8	6	8
30	2	cx0692	6	1	2	6	1	6	9
31	2	543	8	8	1	8	8	8	8
32	2	20537/97	2	8	8	8	6	8	8
33	1	cx601	8	8	8	8	8	8	8
34	1	cx 749	6	6	2	8	1	8	9
35	1	cx664	6	6	2	1	6	6	6
36	1	cx502	6	6	2	3	1	6	6

Estatuto da criança e do adolescente na justiça da infância e juventude de Porto Alegre

ANEXO - A

TABELA MATRIZ DE DADOS - parte VII (32 a 37)

1. número processo na amostra	2. Período (1=antes) (2=depois) do ECA	3. endereço arquivo	32. moradia mãe	33. moradia pai	34. mãe alcoolista	35. pai alcoolista	36. mãe c/doença mental	37. pai c/doença mental
1	1	14578/96	2	2	1			
2	1	7775/96	2	2			X	
3	1	8463/96	2	2				
4	1	25813/98	1	1		X		
5	1	8178/96	6	8				
6	1	8688/96	6	6				
7	1	7704/96	6	6				
8	1	7318/96	6	6				
9	1	4916/96	2	2	1	X		
10	2	1634/95	2	6				
11	2	15651/97	6	6				
12	1	14578/96	1	1				X
13	2	11896/96	1	6				
14	2	16332/97	6	9	1			
15	2	26235	1	6				
16	2	6504/96	6	6				
17	2	25504/98	2	6				
18	2	23681/97	6	6		X		
19	2	22120/97	6	1				
20	2	1152/96	2	6				
21	2	9879/96	1	6				
22	2	34360-555	6	6				
23	1	681	1	6				
24	2	cx455	2	6				
25	1	cx101	2	2				
26	1	cx0304	1	6				
27	1	cx324	6	6				
28	2	cx638	1	6	1	X		
29	2	6664/96	1	6	1			
30	2	cx0692	6	1				
31	2	543	1	1				
32	2	20537/97	1	6	1			
33	1	cx601	6	6				
34	1	cx 749	6	1				
35	1	cx664	1	6				
36	1	cx502	2	1				

Estatuto da criança e do adolescente na justiça da infância e juventude de Porto Alegre

ANEXO A

TABELA MATRIZ DE DADOS - parte IX (46 a 51)

1. número processo na amostra	2. Período (1=antes) (2=depois) do ECA	3. endereço arquivo	46. mãe negligente	47. pai negligente	48. mãe pratica roubo e outros delitos	49. pai pratica roubo e outros delitos	50. nada informado sobre conduta/vida da mãe	51. nada informado sobre conduta/vida do pai
1	1	14578/96						
2	1	7775/96						
3	1	8463/96					X	X
4	1	25813/98						
5	1	8178/96					X	
6	1	8688/96					X	X
7	1	7704/96					X	X
8	1	7318/96					X	X
9	1	4916/96						
10	2	1634/95				X	X	
11	2	15651/97					X	X
12	1	14578/96			X	X		
13	2	11896/96					X	X
14	2	16332/97			X	X		
15	2	26235						X
16	2	6504/96					X	X
17	2	25504/98	X					
18	2	23681/97			X	X		
19	2	22120/97					X	
20	2	1152/96					X	X
21	2	9879/96					X	X
22	2	34360-555					X	X
23	1	681						X
24	2	cx455					X	X
25	1	cx101					X	X
26	1	cx0304					X	X
27	1	cx324					X	X
28	2	cx638				X		
29	2	6664/96			X			
30	2	cx0692						
31	2	543					1	1
32	2	20537/97	X					
33	1	cx601					1	1
34	1	cx 749		X			1	
35	1	cx664	X					
36	1	cx502	X					

Estatuto da criança e do adolescente na justiça da infância e juventude de Porto Alegre

ANEXO - A

TABELA MATRIZ DE DADOS - parte X (itens 52 a 58)

1. número processo na amostra	2. Período (1=antes) (2=depois) do FCA	3. endereço arquivo	42. avaliação técnica família	53. visita domiciliar	54. avaliação moradia	55. avaliação situação da criança	56. entrevista c/mãe	57. entrevista c/pai	58. entrev. c/parentes, vizinhos
1	1	14578/96	1	3	6	1			
2	1	7775/96	2	3	6	8			
3	1	8463/96	1	1	6	1			1
4	1	25813/98	1	1	3	1	1		1
5	1	8178/96	2	3	8	1			
6	1	8688/96	2	3	6	8			
7	1	7704/96	7	7	8	8			
8	1	7318/96	8	8	8	8	8	8	8
9	1	4916/96	1	3	5	1			1
10	2	1634/95	1	1	6	1			
11	2	15651/97	6	6	6	8			
12	1	14578/96	2	3	6	8	8	8	8
13	2	11896/96	1	1		2	1		1
14	2	16332/97	1	6	2	1		1	1
15	2	26235	1	1	4	1	1		1
16	2	6504/96	6	6	2	1	6	6	6
17	2	25504/98	2	3	8	8	8	8	8
18	2	23681/97	8	8	8	8			
19	2	22120/97	2	3	6	8			1
20	2	1152/96	1	1	1	1	1		1
21	2	9879/96	1	1	1	3	1		
22	2	34360-555	1	2	6	1	1		
23	1	681	1	1	1	8	1		1
24	2	cx455	1	3	6	1	1		
25	1	cx101	1	3	5	1	1	1	
26	1	cx0304	7	7	7	1	1		
27	1	cx324	1	3	6	1	1		
28	2	cx638	1	1	1	1	1		1
29	2	6664/96	1	1	1	1	1		1
30	2	cx0692	1	1	1	1		1	1
31	2	543	2	8	8	8			
32	2	20537/97	1	8	3	1			
33	1	cx601	8	8	8	8			
34	1	cx 749	1	1	1	1			1
35	1	cx664	1	2	1	8	1		1
36	1	cx502	1	1	1	1		1	

Estatuto da criança e do adolescente na justiça da infância e juventude de Porto Alegre

ANEXO - A

TABELA MATRIZ DE DADOS - parte XI (59 a 65)

1. número processo na amostra	2. Período (1=antes) (2=depois) do ECA	3. endereço arquivo	59.entrev. c/crianças/ad olesc.	60. infor. c/ instituição	61. informação c/ CT	62 citação da mãe	63. citação do pai	64.CT trabalhou no caso	65. Tempo c/ CT
1	1	14578/96				3	3	7	7
2	1	7775/96		1		3	3		
3	1	8463/96				2	4		
4	1	25813/98				2	3		
5	1	8178/96		1		3	8		
6	1	8688/96				7	7		
7	1	7704/96		1		7	7		
8	1	7318/96	8	8	8	7	8		
9	1	4916/96				8	1		
10	2	1634/95		1		1	2	1	
11	2	15651/97		1		1	6	8	
12	1	14578/96	8	8	8	7	8		
13	2	11896/96			1	1	1	1	2
14	2	16332/97			1	3	2	1	2
15	2	26235			1	6	6	1	2
16	2	6504/96	6	6	8	3	1	2	8
17	2	25504/98	8	1	1	7	8	1	1
18	2	23681/97				7	8	8	8
19	2	22120/97		1	8	7		1	2
20	2	1152/96			1	2	3	1	1
21	2	9879/96				1	3	1	2
22	2	34360-555				1	8	8	
23	1	681	1			2	3	3	
24	2	cx455				1	6	8	
25	1	cx101				2	6	7	
26	1	cx0304				1	3	7	
27	1	cx324				1	6	7	
28	2	cx638		1	1	1	6	1	1
29	2	6664/96	1	1		7	3	8	
30	2	cx0692				3	1	2	
31	2	543				7	8	2	
32	2	20537/97		1	1	2	8	1	3
33	1	cx601			1	7	8	2	1
34	1	cx 749				3	9	3	
35	1	cx664				7	8	4	
36	1	cx502		1		1	2	4	

Estatuto da criança e do adolescente na justiça da infância e juventude de Porto Alegre

ANEXO - A

TABELA MATRIZ DE DADOS - parte XII (66 a 72)

1. número processo na amostra	2. Período (1=antes) (2=depois) do ECA	3. endereço arquivo	66. CT fez entrevistas	67. CT fez visitas domiciliares	68. CT aplicou medidas de proteção	69. conteúdo das sentenças quanto às condições de vida	70. sentença considera abandono	71. sentença considera maus-tratos, negligência	72. sentença considera abuso-sexual
1	1	14578/96				1	1		
2	1	7775/96				8			
3	1	8463/96				1	1		
4	1	25813/98				1		1	
5	1	8178/96				8	1		
6	1	8688/96				7	1		
7	1	7704/96				2	1		
8	1	7318/96				8	8	8	8
9	1	4916/96				1			
10	2	1634/95			1	2	1		
11	2	15651/97				2			
12	1	14578/96				8			
13	2	11896/96	1	1	1	2		1	
14	2	16332/97	1	1		1			
15	2	26235	1	1		2			
16	2	6504/96	8	8	8	8	1	1	
17	2	25504/98	1			2	1		
18	2	23681/97	8	8	8	8			
19	2	22120/97	1	1	1	8			
20	2	1152/96	1	1	1	1	1		
21	2	9879/96	1	1	1	2			
22	2	34360-555				2			
23	1	681				2		1	
24	2	cx455				2	1		
25	1	cx101				2	1	1	
26	1	cx0304				8			
27	1	cx324				8			
28	2	cx638	1	1	1	1		1	
29	2	6664/96				2	1	1	
30	2	cx0692				2	1		
31	2	543				8			
32	2	20537/97	1	1	1	2	1		
33	1	cx601	1	1	1	8			
34	1	cx 749				1		1	
35	1	cx664				8			
36	1	cx502				1			

Estatuto da criança e do adolescente na justiça da infância e juventude de Porto Alegre

ANEXO - A

TABELA MATRIZ DE DADOS - parte XIII (73 a 77)

1. número processo na amostra	2. Período (1=antes) (2=depois) do ECA	3. end. arq.	73. sentença considera falta de condições pessoais por conduta dos pais	74. sentença considera falta de condições materiais	75. sentença considera desestruturação familiar	76. sentença refere outros elementos	77. sobre fundamentação da decisão
1	1	14578/96			1		1
2	1	7775/96				1	1
3	1	8463/96		1			1
4	1	25813/98		1	1		1
5	1	8178/96					1
6	1	8688/96					1
7	1	7704/96					1
8	1	7318/96	8	8	8	8	8
9	1	4916/96					1
10	2	1634/95					1
11	2	15651/97	1				8
12	1	14578/96					8
13	2	11896/96					1
14	2	16332/97	1	1		1	1
15	2	26235	1				1
16	2	6504/96					1
17	2	25504/98					8
18	2	23681/97					8
19	2	22120/97					8
20	2	1152/96				1	1
21	2	9879/96				1	1
22	2	34360-555				1	1
23	1	681					1
24	2	cx455	1			1	1
25	1	cx101					1
26	1	cx0304				1	8
27	1	cx324				1	8
28	2	cx638		1	1		1
29	2	6664/96	1				1
30	2	cx0692					1
31	2	543				1	8
32	2	20537/97	1			1	1
33	1	cx601					8
34	1	cx 749		1			1
35	1	cx664				1	1
36	1	cx502	1	1			1

Estatuto da criança e do adolescente na justiça da infância e juventude de Porto Alegre

ANEXO - A

TABELA MATRIZ DE DADOS - parte XIV (78 a 79b)

1. número processo na amostra	2. Período (1=antes) (2=depois) do ECA	3. end. arq.	78. sobre a decisão	79. destino cr./adolesc. após sentença	79a. destino cr./adol. II	79b. destino cr./adol. III
1	1	14578/96	2	1	1	
2	1	7775/96	2	1	1	1
3	1	8463/96	2	2	2	
4	1	25813/98	2	1	2	
5	1	8178/96	2	1		
6	1	8688/96	2	2		
7	1	7704/96	2	1		
8	1	7318/96	4	8		
9	1	4916/96	2	2		
10	2	1634/95	1	2		
11	2	15651/97	1	2		
12	1	14578/96	4	8		
13	2	11896/96	4	3		
14	2	16332/97	1	1		
15	2	26235	1	1		
16	2	6504/96	1	1		
17	2	25504/98	1	2		
18	2	23681/97	4	1		
19	2	22120/97	4	2	2	
20	2	1152/96	1	2		
21	2	9879/96	4	3	3	
22	2	34360-555	1	1		
23	1	681	2	2		
24	2	cx455	1	1		
25	1	cx101	2	1		
26	1	cx0304	2	1		
27	1	cx324	2	1		
28	2	cx638	1	2	2	2
29	2	6664/96	1	2		
30	2	cx0692	1	1		
31	2	543	1	1		
32	2	20537/97	1	2	2	2
33	1	cx601	4	3		
34	1	cx 749	2	2	2	2
35	1	cx664	4	8		
36	1	cx502	3	2		

Estatuto da criança e do adolescente na justiça da infância e da juventude de Porto Alegre

ANEXO A2

INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS NOS PROCESSOS DE DESTITUIÇÃO DO PÁTRIO PODER DA JIJ DE PORTO ALEGRE –

Informações e códigos utilizados na tabulação

Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – pesquisa: março/1999

Os códigos e conceitos abaixo relacionados vinculam-se à tabela matriz de dados e constituem, em conjunto, a origem dos gráficos apresentados no trabalho.

I. Dados do processo:

1. proc./amostra:

2. período:

3. End. Arq.:

4. tempo tramitação:

códigos		situação
1	=	até 1 ano
2	=	1 a 2 anos
3	=	2 a 3 anos
4 e 5	=	mais de três anos
8	=	prejudicado

5. **Forma de chegada na JIJ** (verifica a aplicabilidade do ECA) - informa sobre a denúncia/conhecimento do fato.

códigos		situação
01 e 05	=	direto no juiz ou plantão JIJ; denúncia da comunidade; brigada (situações de rua); vizinhos JIJ; instituição - antes do ECA
02	=	Ministério Público via CT ou responsável – depois do ECA
03	=	quando a mãe ou pai “entregam” o filho para adoção/ declinam o pátrio poder

6. Contestação

códigos		situação
1	=	quando ocorre contestação, diretamente, por parte da mãe ou pai.
2	=	quando não há contestação por parte dos pais
3	=	quando ocorre contestação via defensoria pública
8	=	prejudicado

II. Sobre as causas alegadas na abertura, denúncia/início do processo

Na tabela matriz de dados, a ocorrência destas causas é assinalada com um X, já que podem ser concomitantes. Não estão codificadas.

códigos		causa
07	=	causa abandono
08	=	causa abuso sexual
09	=	causa negligência
10	=	causa maus-tratos (inclui agressão física e psicológica)
11	=	causa falta de condições materiais para criar os filhos (pobreza/miséria)
12	=	causa falta de condições pessoais para criar (por conduta dos pais, doenças, desequilíbrio ou desestrutura psicológica)
13	=	outras causas

III. Dados relativos as Crianças/adolescentes – quando os processos dizem respeito a mais de uma criança, trabalhou-se com as informações até três crianças.

14. idade:

códigos		causa
1	=	0 a 4 anos
2	=	de 4 a 8 anos
3	=	de 8 a 12 anos
4	=	maiores de 12 anos

Os intervalos de idade são de quatro em quatro anos, para evitar uma dispersão muito grande na distribuição das frequências das idade em relação ao tamanho da amostra.

15. sexo:

códigos		sexo
1	=	Feminino
2	=	Masculino

16. cor ou raça - as opções utilizadas são as que o IBGE utiliza, considerando também variações constantes nos documentos/registros das crianças

códigos		cor
1	=	branco
2	=	negro
3	=	amarelo
4	=	pardo
5	=	indígena
6	=	não informado
7	=	não se aplica

17. Número de crianças/adolescentes por processo analisado

códigos		situação
1	=	uma criança/adolesc.
2	=	duas crianças/adoles.
3	=	três crianças/adolesc.
4	=	quatro crianças/adolescentes
5	=	mais de quatro crianças/adolesc.

18. Registro de nascimento - informa se as crianças/adolescentes possuem a CRN (certidão do registro de nascimento) quando do início do processo.

códigos		situação
1	=	quando já possuía registro antes (sim)
2	=	quando não existia o registro e este foi providenciado, durante o processo, pela justiça (não)
3	=	quando o registro foi providenciado pelo CT

19. situação da criança enquanto tramita o processo

códigos		situação
1	=	com guardião/responsável
2	=	em instituição, hospital
3	=	com a família (mesmo ambiente que o pai ou mãe)
4	=	fica com 2 ou mais responsáveis, ou famílias, diferentes
9	=	outros (incluem os processos inacabados, prejudicados na informação)

20. Instrução criança/adolescente

códigos		situação
1	=	alfabetizada
2	=	não alfabetizada
7	=	não se aplica (quando é menor de sete anos)

IV. dados relativo aos pais:

21. Identificação da mãe

códigos		situação
1	=	identificada: o nome da mãe ou pai constam nas informações iniciais do processo e no registro de nascimento da criança.
2	=	não identificada - não consta o nome/identificação no processo.
3	=	desaparecida - é identificada(o), ou citado(a) no processo, mas encontra-se desaparecida(o).
4	=	falecida(o)
6	=	não informado

22. Identificação do pai (mesmos códigos do item nº 20, acima, relativos à mãe)

23. idade da mãe

códigos		situação
1	=	menor de 18 anos
2	=	entre 18 e 30 anos
3	=	entre 30 e 40 anos
4	=	mais de 40 anos
6	=	não informado

24. idade do pai (códigos idem acima)

25. Instrução da mãe

códigos		situação
1	=	alfabetizada
2	=	não alfabetizada
6	=	não informado

26. instrução do pai (códigos idem acima)

27. relação dos pais (como o processo informa a relação)

códigos		situação
1	=	vivem juntos
2	=	vivem separados
3	=	nunca conviveram/relação casual
6	=	não informado
8	=	prejudicado

28. trabalho mãe

códigos		situação
1	=	trabalha regularmente (marcar quando refere uma profissão, mesmo no mercado informal)
2	=	trabalha esporadicamente (referir principais profissões)
3	=	não trabalha (no momento do processo)
6	=	não informado
8	=	prejudicado
9	=	outros (p. ex: aposentados)

29. trabalho pai (códigos idem acima)

30. Renda mãe

códigos		situação
1	=	até ½ salário
2	=	1 a 2 salários
3	=	2 a 4 salários
6	=	não informado
8	=	prejudicado

31. renda pai (idem códigos acima)

32. moradia mãe

códigos		situação
1	=	possui moradia
2	=	não tem moradia fixa (muda-se constantemente)
3	=	vive na rua
6	=	não informado

33. moradia pai (idem códigos acima)

V. caracterização conduta e/ou problemas dos pais (relações intra-familiares)

Na tabela matriz de dados, a ocorrência destas situações é assinalada com um X, já que podem ser concomitantes. Não estão codificadas.

34 = mãe alcoologista

35 = pai alcoologista

36 = mãe com doença mental

37 = pai com doença mental

38 = mãe agressora

39 = pai agressor

40 = mãe usuária de drogas

41 = pai usuário de drogas

42 = mãe vive na rua

43 = pai vive na rua

44 = mãe com outras doenças (enfermidades crônicas ou não, diferentes de doença mental)

45 = pai com outra doenças

46 = mãe HIV

47 = pai HIV

48 = mãe prática de roubo e outros delitos

49 = pai prática de roubo e outros delitos "

50 = nada informado sobre a conduta da mãe

51 = nada informado sobre a conduta do pai

VI. SOBRE EQUIPE TÉCNICA

54. Ocorreu avaliação/perícia técnica sobre os pais biológicos ou família de origem da criança/adolesc.

códigos		situação
1	=	sim
2	=	não (casos em que os pais abdicam do pátrio poder os filhos e a avaliação ocorre apenas com famílias para adoção, ou o processo corre com as informações do comissariado; abandono em hospital e outros)
6	=	não informado
7	=	não se aplica
8	=	prejudicado

55. visita domiciliar

códigos		situação
1	=	sim realizou visita aos pais (pai ou mãe ou ambos)
2	=	realizou visitas a parentes/vizinhos
3	=	não realizou visita
6	=	não informado
7	=	não se aplica
8	=	prejudicado

56. Avaliação moradia

códigos		situação
1	=	Os laudos referem/descrevem condições de moradia
2	=	não refere/descreve as condições materiais de existência/moradia
3	=	inexistência de moradia
6	=	não informado
7	=	não se aplica
8	=	prejudicado

57. A avaliação/perícia técnica da situação denunciada aponta para:

códigos		situação
1	=	confirma existência dos problemas que originaram ação/ propõe definição legal da situação irregular (antes ECA) ou propõe destituição do pátrio poder (após ECA)
2	=	confirma em parte / propõe alternativa à destituição do pátrio poder (suspensão temporária do p.p. ou trabalho com a família)
3	=	não confirmam a existência dos problemas/considera improcedente
6	=	não informado (processos inacabados e outros casos)

58 = entrevistas com mãe

59 = " com pai

60 = " com parentes/vizinhos

61 = " c/ criança/adolesc.

62 = informações c/ instituição

63 = informações com CT

64. citação da mãe

códigos		situação
1	=	encontrada compareceu
2	=	encontrada não compareceu
3	=	não encontrada não compareceu
4	=	não encontrada compareceu (edital)
6	=	não informado
7	=	não se aplica

65. citação do pai (idem códigos acima)

1	=	encontrada compareceu
2	=	encontrada não compareceu
3	=	não encontrada não compareceu
4	=	não encontrada compareceu (edital)
6	=	não informado
7	=	não se aplica

VII. SOBRE CT

66. O CT trabalhou no caso (verificação aplicação do ECA)

códigos		situação
1	=	sim, chegou 1º no CT
2	=	não chegou ao CT
8	=	prejudicado (inclui o período que não havia CT em Porto Alegre)

67. Tempo que CT ficou c/ caso: (subentende-se aplicação de medidas protetivas)

códigos		situação
1	=	menos de 6 meses
2	=	de 6 meses a 1 ano
3	=	de 1 a 2 anos
4	=	mais de 2 anos
6	=	não informado
7	=	não se aplica
8	=	prejudicado

68 = CT fez entrevistas

69 = CT fez visitas domiciliares

70 = CT aplicou medidas de proteção

VIII. JUÍZES/ SENTENÇAS

71. conteúdo das sentenças quanto as condições de vida, como determinante da decisão.

1	=	refere condições de vida, precariedade material para decidir
2	=	não refere condições materiais de existência
6	=	não informado
7	=	não se aplica
8	=	prejudicado

72. Sentença considera situação como abandono

73. sentença considera situação como maus-tratos, negligência

74. sentença considera situação como abuso-sexual

75. sentença considera situação como falta de condições pessoais por conduta dos pais

76. sentença considera situação como materiais

77. sentença considera situação como desestruturação familiar

78. Sentença refere outros elementos (alcoolismo... anotar separado)

79. sobre fundamentação da decisão

1	=	acatam na íntegra o parecer técnico
2	=	acatam em parte o parecer técnico
3	=	não acatam o parecer técnico
6	=	não informado
7	=	não se aplica
8	=	prejudicado

80. sobre a decisão

1	=	pela perda do p.p.
2	=	declaração de situação irregular
3	=	pela suspensão p.p./investir trab. c/ família
4	=	ação não procedente
5	=	processo encerrado pela perda do objeto (morte dos pais)
10	=	" " - situação familiar melhorou durante o processo (reorganizada)
11	=	" sem sentença/inacabado (p/ outra comarca ou outros motivos)
12	=	não destitui o p.p. /acompanhamento temporário da família pelo JIJ (eq. Técnica)

81. Destino Criança/adolescente após sentença

1	=	guarda/adoção
2	=	instituição/abrigo (execução de medida)
3	=	c/ família de origem
6	=	não informado
7	=	não se aplica
8	=	prejudicado