



**TRINTA ANOS DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL:
práticas de garantia de direitos a partir de um marco regulatório neoliberal**

DOI: 10.17058/barbaroi.v0i59.16132



Laura Souza Fonseca

Universidade Federal de Pelotas – UFPel – Brasil

Estela Scheinvar

Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ – Brasil

Flávia Cristina Silveira Lemos

Universidade Estadual Paulista – UNESP – Brasil



Resumo:

O artigo objetiva colocar em análise as referências sócio-políticas presentes na emergência do Estatuto da Criança e do Adolescente e seus efeitos nas práticas de garantia de direitos, a partir de uma experiência de participação em uma rede de serviços ao infantojuvenil. Para tanto se destaca o percurso histórico e político da formulação da lei, dando ênfase à presença do pensamento neoliberal, como organizado pelo UNICEF com seu trabalho de articulação dos movimentos e das propostas que compõem o ECA. Tendo como referência análises sobre o direito como mecanismo liberal de governo, as ideias são fundamentadas em autores clássicos como Marx e Foucault, bem como em uma literatura contemporânea brasileira que acompanha os 30 anos de execução da lei. Aponta-se para o paradoxo trazido pela execução da política de garantia de direitos sustentada em parcerias público-privadas, sob a lógica e os princípios das múltiplas faces do privado.

Palavras-chave: Estatuto da Criança e do Adolescente; Neoliberalismo; Garantia de direitos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente: a garantia de direitos como marco regulatório neoliberal.

Em 1988 é promulgada uma nova Constituição Federal no Brasil. O país estava saindo de uma ditadura civil-militar instalada em 1964 que permaneceu até 1985. Tempos de autoritarismo e perseguição a qualquer movimento coletivo. A democracia, ainda que no escopo de uma sociedade capitalista, viu-se suspensa por 21 anos – e chegou-se a fechar o Congresso Nacional. Frente ao cerceamento de liberdades fundamentais, o movimento antiditatorial lutava por um quadro legal e normativo democrático que inaugurasse uma nova realidade para a sociedade brasileira (BOTELHO, 1993). A Constituição Federal de 1988, por um lado, enfrenta o modo ditatorial de governar e, pelo outro, aponta para o

esgotamento de modelos políticos tradicionais, pois avança em propostas que levam a pensar a sociedade civil e a participação ... como elementos que caracterizam a constituição do Estado e, nessa medida, a relação de cidadania. A participação dos movimentos sociais nas articulações em torno da Nova República introduz novas linguagens, reflexo de novas concepções que emergem na área social (SCHEINVAR, 2009, p.104).

Assim, em um movimento de abertura democrática, em 1986 foi composta a Assembleia Constituinte. Além dos parlamentares, movimentos sociais, equipes do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário se organizaram para pensar o desenho político para cada uma das áreas a serem incluídas na nova Constituição Federal. Na área social o espírito garantista desponta como promessa de mudança radical, acreditando que uma nova legislação seria a porta de entrada para tempos de liberdade e igualdade, como reza o ideário liberal. Nesta perspectiva é desenhada uma “Constituição garantista”, também apelidada como “Constituição cidadã”.

As propostas que chegavam ao Congresso Nacional para escrever a nova Constituição Federal eram a expressão de articulações políticas dos que afirmavam representar os anseios do povo na sua pluralidade e diversidade, explicitando os direitos civis, políticos, sociais e culturais. É importante colocar em análise a capacidade de mobilização popular dos grupos que formularam propostas de lei para diferentes setores da população, pois em alguns casos não contavam com a participação expressiva de tais setores. A clareza e a força das propostas nem sempre correspondiam à envergadura do movimento social implicado na definição dos novos

modos de governo. Este é um elemento relevante para pensar, 30 anos depois de aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a dinâmica por meio da qual se concretiza o princípio de participação popular escrito tanto na Constituição Federal quanto na lei para a criança e o adolescente.

Outro aspecto importante de problematizar é o próprio princípio legal como mecanismo libertador, na medida em que a lei é um dos componentes do Estado-nação e, como instrumento fundamental para a sua organização, representa um ideal de justiça desapropriado da sua condição de classe. A lei é sublimada como um instrumento técnico, uma verdade, como a expressão do “justo”, “imparcial”, “universal”, embora seja um instrumento central para separar, classificar, segregar, disciplinar, em favor do controle social. O pensamento liberal burguês entende a lei como o lugar da verdade a ser aplicada não pela vontade pessoal senhorial, mas pela estrutura do Estado, entendido como um gestor neutro. Como afirma Marx (1991), trata-se de um pensamento que abstrai a condição de classe, quando não questiona quem controla o Estado, quem define e aplica a lei, e sobre quem ela recai.

Interessa, então, afirmar que as leis são ordenações jurídicas construídas sob uma lógica de controle biopolítico sustentadas na normalização, apresentadas como “...a solução mais econômica para castigar bem às pessoas e para que o castigo seja eficaz” (FOUCAULT, 2008, p.341), não porque castigue a todos por igual, mas por acreditar nela como um mecanismo universal que incide no autocontrole – o chamado *self-government* – fundamental à sociedade liberal. Não só no caso de leis que têm um claro corte social como política de Estado, como o antigo Código de Menores de 1927 e 1979, a subjetividade penal é ancorada na crença na lei como um mecanismo necessário.

Enquanto instrumento próprio à sociedade burguesa, a lei define formas de governo e, dentre elas, os canais participativos convertem-se em um grande debate, abrindo possibilidades, ainda que circunscritas aos limites da democracia burguesa. Nesse marco, na Constituição Federal de 1988, os Artigos 227 e 228 abordaram especificamente os direitos das crianças e dos adolescentes (BRASIL, 1989). Como princípio constitucional afirma-se a noção de direitos para toda a população, outorgando a condição cidadã às pessoas desde o seu nascimento. Instala-se uma vertente legal disruptiva em relação à lei em vigor destinada aos menores de 18 anos, o Código de Menores promulgado em 1927 e atualizado nos duros anos

ditatoriais, em 1979. Uma lei que coisifica a infância e a adolescência com o seu enquadramento na categoria menor¹. Até a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, em especial, do ECA, a racionalidade posta era corretiva e assistencialista não vendo a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, pois eram minorizados quando definidos pelo Código de Menores como “irregulares”. Uma condição que, contrariamente ao ideário liberal de dizer que todos são iguais, era atribuída sempre aos pobres não normalizados, tendo como efeito relações de segregação, internação, estigmatização, discriminação e toda sorte de atos arbitrários e utilitaristas (SCHEINVAR, 2005).

De objeto, crianças e adolescentes se tornaram titulares de direitos. Apesar de muitos avanços no plano do acesso às políticas de educação, da saúde e da assistência social implicando em redução dos indicadores de mortalidade e pobreza, os movimentos sociais e organismos internacionais como o UNICEF (2019) frisam a existência de um persistente cenário de desigualdades sociais e econômicas, com expressão mais aguda em crianças e adolescentes. Em 1989 foi aprovado um conjunto de princípios garantistas, na Organização das Nações Unidas (ONU), destinado a ambos os setores, com o objetivo de promover a sua proteção integral: foi assinada a Convenção dos Direitos das Crianças. Considerando a racionalidade proposta e aprovada nesta declaração internacional, os movimentos sociais no Brasil, juntamente com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), se organizaram para materializar tais princípios na construção do Estatuto da Criança e do Adolescente. Uma luta coletiva com muitas tensões e embates para promulgar esse novo ordenamento legal, o que ocorreu em 1990, sob o mandato do presidente Fernando Collor de Mello, quem assinou a Lei 8.069/1990. Fruto de grandes disputas e do enfrentando a muitas dissidências, a lei foi 100% aprovada no Congresso Nacional, sendo votada por unanimidade do plenário parlamentar.

Novas matrizes discursivas entram no debate que constrói o ECA, encontrando nas propostas de organismos multilaterais – em especial do Banco Mundial e do UNICEF – caminhos de participação democrático-burguesa que, tendo no direito o ideal para o enfrentamento à pobreza e à desigualdade, consolidam o modo de governar neoliberal.

¹ Para uma análise dos conteúdos políticos dos Códigos de Menores de 1927 e 1979, com os que se debate o ECA, ver o texto *Idade e Proteção: fundamentos legais para a criminalização da criança, do adolescente e da família (pobres)*, (SCHEINVAR, 1992).

A pobreza como eixo analítico emerge em confronto com uma subjetividade presente na prática judiciária que associa os pobres com perigo e delinquência. Antigos pleitos contra a criminalização da pobreza são engrossados por movimentos internacionais e, no Brasil, na década de 1980 robustecem ao lado das lutas contra a arbitrariedade ditatorial. Uma luta contra a forma de atender aos pobres, contra as condições de vida dos pobres, contra a exploração que produz a pobreza, carregada de uma gama extensa de matizes e facetas. Uma luta ampla, dispersa, controversa, que encontra ponto de agregação em uma formação discursiva que unifica demandas que perdem as suas singularidades ao adotar o formato jurídico característico do Estado de Direito. (SCHEINVAR, 2015, 104.)

De fato, um dos eixos fundamentais que orientou as novas políticas para a criança e o adolescente foi o enfrentamento não às pessoas pobres, mas à pobreza, tirando as situações que demandam intervenção do poder público do âmbito judiciário. Defendia-se a desjudicialização sobretudo definindo a participação da sociedade civil, de forma paritária, nos três níveis administrativos de formulação política do Estado brasileiro (municipal, estadual e nacional), por meio de conselhos de direitos da criança e do adolescente. A desjudicialização foi um argumento repetido na defesa da lei e de seus instrumentos, em nome da qual foi proposta a criação de conselhos com participação paritária da sociedade civil nos três níveis administrativos (municipal, estadual e nacional), além de ter sido criado o conselho tutelar – um “órgão permanente autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente...” (BRASIL, 1990, Art. 131). Entretanto, a diretriz sustentada na garantia de direitos entende as formas participativas como procedimentos, deixando à lei – portanto ao Poder Judiciário que tem a atribuição maior de executá-la – a responsabilidade por transformar ou erradicar injustiças, agora sob a designação de violação de direitos. Nesse sentido, os conselhos, como instâncias participativas da sociedade civil na esfera de governo, ficam subalternizados ao mandato jurídico.

No Estado de Direito o poder público age no âmbito da lei e em nome dela a coerção é legítima. As leis são universalmente válidas, sendo sua aplicação ato soberano a ser executado por toda a população, embora sua observância seja atribuída ao poder público, no caso, o Poder Judiciário. A execução das disposições legais (expressão da soberania) em geral adota a forma de medida administrativa, dando um viés tecnocrático ao que é profundamente político. Esta produção subjetiva que dá sentido técnico ao que é do campo político contribui para que a lei seja assumida de forma naturalizada, perdendo o rastro dos embates que a produziram e

da multiplicidade de olhares presentes em sua aplicação. Cada cidadão tem possibilidades concretas de apresentar recursos contra o poder público, ou seja, de fazer uso da lei, de lançar mão dela a partir dos sentidos e usos que encontra no seu enunciado, o que não quer dizer que os que acionam os mecanismos legais vejam suas reivindicações realizadas (aliás, alguns sequer têm condições de acionar a lei).

Mesmo no caso de leis formuladas a partir de movimentos coletivos – como no caso do ECA – as práticas em seu nome tendem a perder esse cunho idealizado. Tal sentido coletivo se esvai frente a uma estrutura judiciária que prioriza o direito privado e individual no encaminhamento das reivindicações. Um modo de governar próprio ao liberalismo que se organiza com base na premissa da liberdade individual.

Indo além, o fim do século XX anuncia novas nuances na organização política e social global, selando diretrizes neoliberais que desde o pós-guerra vinham ganhando espaço no mundo capitalista. Com a adesão ao Consenso de Washington (1989), as suas diretrizes foram sendo gradativamente implementadas no Brasil (e em muitos países do mundo, em especial da América Latina) por meio da intervenção direta do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, assim como por outras agências multinacionais dentre as quais o UNICEF. Seus efeitos na política social e especificamente na formulação do ECA se fizeram sentir, dada a presença de muitos dos elementos do ideário neoliberal. Sumariamente devem ser sublinhados como componentes de tal ideário, em primeiro lugar, a globalização dos mercados (dentre os quais constam os dedicados às questões sociais²) e, em segundo lugar, a privatização de empresas estatais, processo que no Brasil é deslanchado com radicalidade no governo de Fernando Henrique Cardoso, entre 1993 e 2001.

Mas muitos outros elementos estão presentes. Pensando na área social e sobretudo da criança e do adolescente cabe destacar, a partir da formulação de Calveiro (2019), os seguintes: 1) redução do aparelho estatal (p.11) – no caso da nossa análise foi emblemática a abolição da estrutura do Executivo federal para a área, com a extinção do Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência e a transferência de todas as atribuições do governo federal em relação à política de garantia de direitos ao Poder Judiciário, contrariando um dos

² Para melhor compreensão sobre o funcionamento do mercado do trabalho social recomenda-se o filme brasileiro “Quanto vale ou é por quilo?”, do Diretor Sérgio Bianchi (2005).

fundamentos apresentados pelos movimentos da sociedade civil para mudar a legislação minorista: a desjudicialização; 2) redução do gasto público, em especial para os programas sociais (p.11); 3) subordinação do social aos interesses econômicos (p.23) – o que tem sido a tônica para fechar obras governamentais, derivando aos grupos não-governamentais muitas das ações, cortando, entretanto, os seus financiamentos. O que emerge é a “empresa cidadã” representada por grandes capitais – os mesmos que produzem a pobreza – que capitalizam as ações sociais dando-lhes um cunho empresarial, convertendo-as em mais um espaço de lucro; 4) associação das redes criminais a setores do Estado (p.24) – situação visível entre adolescentes que são seduzidos ou coagidos pelo comércio ilegal e não têm amparo da área de segurança pública, que está vinculada às mesmas redes não-governamentais mortíferas e rentáveis; 5) preponderância da rede produtiva de subjetividades que operam por “verdades alternativas” (p. 25), criminalizando individualmente às pessoas e famílias que vivem a violação de direitos, apontando para as suas formas de vida e suas escolhas como traços patológicos e morais de degradação social, sem relacionar as formas de vida às condições sociais, políticas e econômicas. Certamente, esta é uma prática antiga, atualizada, entretanto, por redes de produção de verdade mais intensas, dinâmicas, que colocam sob suspeita os atos e os afetos dos que não aderem à vida normalizada, tornando-os inimigos sociais e atribuindo-lhes a responsabilidade por um quadro que, ao perder a sua referência histórica e política, demanda a intensificação da repressão e o extermínio seletivo da população, estremecendo a retórica liberal de igualdade universal; 6) organização do sistema social como um regime de otimização das diferenças (p.26) no sentido de fragmentar, discriminar, subjugar, despotencializar o diverso, o múltiplo, entanto mecanismo para melhor controlar; 7) idealização do modelo empresarial – em especial das grandes corporações – (p.27) na formação de crianças jovens – em especial com a estratégia de demarcar a primeira infância como tempo ideal para definir a capacidade produtiva de uma pessoa³ – e no modo de funcionar das organizações dedicadas à assistência social; 8) produção de políticas do medo, como efeito de violências público-privadas derivadas dos modos de organização do Estado (p. 28), de modo a convocar as práticas de segurança que não são outras que práticas de coação e controle por sistemas cada vez mais refinados, que vão da vigilância ao ataque direto, usando

³ Para uma análise detida sobre o tema ver a tese de doutorado de Késia Pereira D’Almeida de Matos, intitulada “A obrigatoriedade da educação infantil: governamentalidade e refinamento das técnicas de governo” (D’Almeida, 2014).

tanto a sedução, como as práticas sanitário-higiênico, quanto o extermínio, como no caso da população negra.

Nesse cenário os embates dos que apostam na garantia dos direitos têm sido intensos, pois que o avanço dos princípios neoliberais não só retrai serviços e possibilidades de acesso a bens, como opera com a violência da mercantilização, apoiada nos processos judiciais e nas decorrentes práticas punitivas. Os princípios de promoção e garantia dos direitos foram gradativamente recuados face ao protagonismo da defesa de caráter penal e punitivista (QVORTRUP, 2010). Na 2ª década do século XXI têm sido explícito o aumento das políticas de austeridade fiscal e a ampliação da financeirização. Lucro e controle social são conceitos centrais, em torno dos quais operam muitas das ações em nome da garantia de direitos. Um exemplo claro é a vinculação de muitas das organizações não-governamentais que trabalham nesta área a redes industriais, financeiras e de serviços⁴.

Assim, na temporalidade da Nova República e, portanto, sob os desígnios implacáveis da política socioeconômica consensuada pelos senhores de Washington, o marco regulatório se aproximaria de um Estado social inscrito numa perspectiva liberal burguesa e executado sob o marco do neoliberalismo. Ainda que com alguns movimentos inconsistentes de ampliação de direitos, a persistente insuficiência de investimento público nunca fez o enfrentamento estrutural à desigualdade social. Pode-se considerar, a partir de Leher (1998), que até 2016 não houve no Brasil mais do que políticas de alívio à pobreza e, desde então, a articulação executivo-legislativo-judiciário tem retraído as frágeis conquistas impondo um tempo de contrarreformas nas políticas sociais, espoliando direitos trabalhistas e previdenciários, e expropriando, ainda mais, o escasso fundo público destinado à reprodução da vida.

Uma situação agravada com as eleições de 2018 no país e em alguns estados, porque avançou uma direita ultraconservadora, negacionista, que faz recrudescer as opressões e repercute localmente retirando direitos vinculados ao trabalho, avança na precarização da esfera pública, nas parceiras-público-privadas como modo de gestão da coisa pública e na implementação de privatizações. Um contexto de ampliação do trabalho precário e do desemprego estrutural que pode ser caracterizado como ultraneoliberalismo. Ou seja, um

⁴ Entre muitas outras podem ser citadas a Fundação Abrinq (vinculada à indústria de brinquedos), as Fundações vinculadas a bancos, como o Bradesco e o Itaú e a Fundação Telefônica, vinculada a uma operadora de telefonia.

cenário em que se acirra a síntese do modo de operar neoliberal baseado na máxima de “cada vez menos Estado para o social e cada vez mais Estado para o capital”. Percebe-se, a cada dia, e particularmente no campo empírico apresentado neste texto, a fragilização das condições de vida nas periferias. Em termos nacionais configura-se uma necropolítica e um percurso genocida para os povos originários, as comunidades quilombolas, a juventude negra cujos corpos são achados por balas até mesmo dentro de suas casas, a automutilação da juventude, o feminicídio, as múltiplas violências contra a população LGBTQ+, o incremento ao capacitismo, a disseminação da xenofobia. Enfim, as inúmeras faces da lógica destrutiva do capital que, para garantir a recuperação da taxa de lucro, arrasa o ecossistema e a vida que habita periferias urbanas e rurais.

No bojo do desmonte das políticas sociais pautadas nos direitos fundamentais, mesmo que estes se limitem ao marco capitalista de governar, acompanha-se uma destruição paulatina e veloz da Constituição de 1988 e de todas as leis que a seguiram com a nomeada redemocratização brasileira, em 1985 (LEMOS, 2003). Interessa colocar em análise a construção de um discurso neoliberal que organizou o movimento social, capturando-o em uma estrutura que teve como eixo articulador a judicialização. Um movimento sustentado significativamente no UNICEF, uma agência multilateral que desenhou o sistema de garantia de direito que passou a prevalecer no ECA.

O UNICEF e as diretrizes neoliberais do ECA.

Com a mundialização dos direitos, da cultura e da economia há uma abertura das fronteiras, rupturas com alguns elementos da soberania dos Estados, aumento das participações de corporações e organizações internacionais nas economias e sociabilidades dos países, em acordos bilaterais e multilaterais, na formação de blocos econômicos e políticos, na pactuação de contratos e estabelecimento de metas em todas as áreas que interfiram nos projetos de desenvolvimento econômico e social. Este movimento global passou a funcionar por uma racionalidade denominada de desenvolvimento sustentável inclusivo para alguns grupos e desenvolvimento econômico para outros. Alguns países ainda resistiram e resistem à mundialização ou a alguns aspectos específicos da mesma, sejam os culturais, os políticos, os econômicos e aqueles do campo dos direitos. Todavia, hoje, é possível pensar que há uma

certa ordem global dos fluxos do capital financeiro neoliberal e que os modos de vida empresariais e empreendedores compõem os estilos de existência, regulando normas, leis e valores na gestão dos corpos e das relações.

O surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU) com seus organismos e agências é parte deste processo de mundialização. As práticas realizadas pelas Nações Unidas trazem um escopo capitalista, com clara vertente neoliberal de parcerias público-privadas e de iniciativas chamadas de capital social em que a própria sociedade civil supostamente empreende ações de proteção social por meio da criação de programas e projetos de promoção e garantia dos direitos com as organizações não-governamentais e entidades filantrópicas. O cunho produtivista prevalece nas obras que são financiadas por governos e por empresários.

No que tange aos direitos de crianças e adolescentes, a agência da ONU mais atuante é o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Desde 1950, quando o UNICEF montou o primeiro escritório no país, esta agência multilateral tentou intervir no Brasil, no âmbito da política de atendimento à infância e juventude, sobretudo, em um primeiro momento, na saúde materna-infantil, depois, na primeira infância, na sequência no plano mais amplo dos direitos das crianças e adolescente. Porém, o UNICEF só conseguiu agir com maior incidência após o fim da ditadura civil-militar, em 1985. Durante a chamada Nova República, este organismo multilateral circulou com intensa participação no Estado brasileiro e na conversação com os movimentos sociais, entidades de luta pela proteção às crianças e adolescentes e em parcerias variadas com órgãos governamentais e não-governamentais. Frente aos anos ditatoriais, a ideia de direitos que o UNICEF introduz como diretriz legislativa emerge como uma abertura para enfrentar as desigualdades.

Em 1984, em Brasília foi organizado o I Seminário Latino-Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua, assinalando a relevância das práticas desenvolvidas pelas comunidades na atenção às crianças e adolescentes, em uma contundente crítica ao modelo assistencialista e correccional-repressivo presentes no Código de Menores. Em 1985 foi articulada a Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente como desdobramento do I Congresso Paulista da Questão Social. O primeiro Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, realizado em Brasília em 1986, foi uma iniciativa de adolescentes de Belém do Pará, sob a liderança do padre italiano Bruno Sechi, com o apoio do

UNICEF (UNICEF, 1998). Foi um marco para muitos outros encontros populares que deixaram suas marcas – sob a influência do pensamento do UNICEF – na construção da nova legislação para a criança e o adolescente.

Em 1986 foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte com o objetivo de elaborar a nova Constituição brasileira. Neste momento, o debate realizado buscou incorporar aspectos cruciais dos direitos humanos no cenário internacional. Neste período, os grupos sociais organizaram o movimento chamado “A Criança e a Constituinte”. Sequencialmente, criou-se a Comissão Nacional Criança e Constituinte, no mês de setembro de 1986. Após a criação desta Comissão, lançou-se a Carta de Brasília, documento reivindicativo dos pontos considerados fulcrais de garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes.

A grande mobilização da sociedade civil organizada possibilitou que os textos das emendas “Criança e Adolescente” e “Criança Prioridade Nacional” resultassem nos Artigos 204 e 227 da Constituição. A filosofia neles contida fazia parte do projeto da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, que veio a ser aprovada em 1989 pela Assembleia Geral das Nações Unidas. O movimento social, articulado na luta pelos direitos da criança e do adolescente que já tinha conhecimento do projeto da Convenção da ONU, lutou para que a nova Constituição incorporasse seus princípios (UNICEF, 1998, p. 155).

O assessor do UNICEF no Brasil, Mário Volpi, foi um dos responsáveis pela redação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990. Segundo o UNICEF (2019), o ECA brasileiro foi uma inspiração para que 15 países da América Latina alterassem suas leis de proteção à infância e juventude. O procurador brasileiro Edson Sêda, assim como equipes do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, da Fundação Nacional do Bem-estar do Menor e muitos profissionais e líderes de movimentos sociais reunidos pelo UNICEF fizeram parte do grupo que integrou a redação do Estatuto. O UNICEF foi o grande articulador e mediador da redação da nova lei.

O UNICEF esteve presente em todas as fases desse movimento, antes, inclusive, que a luta alcançasse visibilidade pública, prestando-lhe apoio técnico e financeiro, contribuindo para uma maior articulação entre os diversos setores da sociedade comprometidos com a formulação e instauração de uma nova lei, que garantisse maior proteção e direitos à criança e ao adolescente e que culminou com a promulgação do ECA (UNICEF, 1998, p. 156).

Neste período, o presidente do Brasil Fernando Collor de Mello assinou a promulgação do ECA. Paradoxalmente, este foi o momento em que o país teve suas fronteiras abertas ao

mercado internacional de um modo mais incisivo e foram iniciadas as políticas de privatização e aumentaram os incentivos de subsídios do Estado para organizações não-governamentais e empresas privadas, em diferentes setores, desincumbindo-se muitos governos de suas atribuições executivas. Práticas cabíveis nos termos da nova lei.

O ECA é aprovado e começa a ser executado no Brasil justamente no bojo da implementação do neoliberalismo, curiosamente, a primeira lei no mundo que reconheceu os direitos sociais de crianças e adolescentes, criou o conselho tutelar, descentralizou as políticas de atenção e materializou o princípio de proteção integral, aderindo a princípios estabelecidos na Convenção dos Direitos das Crianças de 1989. Entretanto, é uma lei que propõe a garantia de direitos em um tempo de retirada de direitos. O texto do ECA, assim como o da Constituição Federal de 1988 já trazia a possibilidade da administração privada de políticas sociais e da parceria público-privado na oferta dos chamados serviços de seguridade. A presença das articulações do UNICEF é significativa nesta lógica neoliberal do ECA, pois os relatórios desta agência prescrevem a possibilidade destas parcerias e até a apresenta como solução para o que define como crise econômica do Estado.

O envolvimento de todas as instâncias públicas, governamentais e não-governamentais, no processo de mobilização e sensibilização de suas bases, levando-as a defender determinadas políticas básicas em seus campos de atuação, continua sendo exigência do processo de renovação de práticas, necessária à implementação do ECA (UNICEF, 1998, p. 167).

O Fundo das Nações Unidas para a Infância promove eventos, conferências, celebra acordos, produz relatórios, realiza monitoramentos, firma parcerias com ONGs e com os Estados, articula entidades diversas que atuam na promoção, garantia e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, em todos os países-membros. Como agência vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU) atua em consonância com as diretrizes e racionalidades da ONU. Estas organizações emergem em um contexto pós-guerras mundiais e após os fascismos, nazismos e totalitarismos que ocorreram na Europa. Foram criados para impedir novas guerras e mediar as tensões internas e externas aos países para tentarem impedir guerras civis e a formação de regimes autoritários (SARDENBERG, 1995).

Neste sentido, estas organizações inauguram uma política multilateral e traçam junto com os países integrantes estratégias mundiais de enfrentamento às violações de direitos e às

diferentes modalidades de violências sustentadas pelos princípios de globalização econômica, do direito e da cultura. Para tanto, a referida agência firma convênios, tratados, constroem declarações e pactos, organiza congressos e conferências internacionais, se articula às universidades, aos bancos, às empresas, aos órgãos governamentais e não-governamentais, contrata assessores especiais, produz incidências políticas e articula programas e projetos para fomentar o que chama de cultura de paz e da educação em direitos humanos.

Além da contribuição significativa de doadores como você, o UNICEF soma esforços com empresas e outros parceiros com o objetivo de ir ainda mais longe, alcançando resultados surpreendentes na vida de crianças e adolescentes. Investir na infância é acreditar que cada menina e menino merece uma vida justa, com saúde, educação e proteção (UNICEF, 2019, p. 16).

Há uma mercantilização do direito, da cultura, da política e da sociedade pela premissa empresarial da vida em que o mercado se torna o termômetro de regulação das decisões políticas do Estado. A lógica empresarial passou a andar lado a lado com o legalismo, portanto, com a ampliação das leis e da segurança como balizadoras da defesa social. Os direitos das crianças e dos adolescentes foram filtrados na implementação por esta racionalidade de uma defesa da sociedade contra supostos inimigos a combater e em aliança com o setor empresarial, no contexto neoliberal.

A lógica da invenção do inimigo faz parte do que Mbembe (2019) denominou de necropolítica, ou seja, política da morte e gestão da inimizade. Para este filósofo camaronês, as práticas do Estado ganham um viés menos protetivo e mais punitivo, na atualidade e se tornam cada vez mais dirigidas à morte de grupos construídos como inimigos da sociedade. A necropolítica passa a ser um dispositivo de segurança, atrelado ao desmonte das políticas sociais, no neoliberalismo concomitante à ampliação das práticas de controle securitário dos corpos e da população.

Rede de serviços que compõe a proteção: entre políticas de alívio à pobreza e a mitigação da miséria.

Cabe retomar alguns elementos da contextualização acima proposta: (a) a liberdade e a igualdade liberais são necessariamente excludentes para a maioria da população, o que

reverbera na produção de uma sociedade estruturalmente desigual, ainda que pontualmente altere indicadores sociais; (b) o multilateralismo cuja presença se dá por meio de textos, normas, acordos e sobretudo de assessores que têm assento privilegiado nos gabinetes governamentais, como os do Fundo Monetário Internacional, passa a induzir políticas sociais associadas à política econômica definida pelo FMI para os países de periferia do capitalismo; (c) o FMI assegura a pobreza pelo endividamento dos países e o multilateralismo alivia alguns traços e momentos da pobreza, garantindo sua persistência e o seu aprofundamento; (d) a exclusão ou a inclusão precária enraízam a pobreza e são uma base para a discriminação e criminalização das pessoas pobres. Enfim, esta é a base da estrutura social que engendrou nossa cidadania, o direito de ir e vir, desde que hajam recursos para comprá-la.

A ideologia neoliberal (ANDERSON, 1995) como modo de operar o Estado no padrão flexível de acumulação (HARVEY 2003) embasa a fragilização do Estado social, associada à flexibilização/precarização do trabalho, repercutindo sobre a vida de crianças e adolescentes marcas de recorrentes vulnerabilidades e discriminações. Percebe-se o aprofundamento de uma relação de exploração e opressões sob a lógica do sociometabolismo do capital cada vez mais objetificada em políticas de governo ao invés de fortalecer os sujeitos que as políticas de Estado dizem proteger. O ECA é progressivo ao constituir a categoria ‘sujeito de direitos’, alicerçada na doutrina da proteção integral. Tal categoria foi proposta acreditando-se que seria uma condição jurídica que determinaria mudanças estruturais na organização política do Estado. Sob tal perspectiva representou uma vitória da luta política. Entretanto, as políticas sociais sob as quais se assenta a garantia de direitos sempre foram subfinanciadas e sofrem permanente desarticulação e esgarçamento, uma vez que o fundo público vem sendo paulatinamente repassado para os capitais, ampliando políticas focais, assistencialistas, de caráter conjuntural, em detrimento de políticas permanentes e universais de caráter estruturante. A precarização da face social do Estado vai produzindo, entre outras chagas: continuidade e aprofundamento da expulsão na/da escola; distorções na concepção de trabalho (como princípio) educativo, nas políticas de enfrentamento ao trabalho infantojuvenil; processos formativos precários tanto em nível básico quanto continuado e em serviço, valendo para as trabalhadoras da escola e da educação social. Uma carência cronificada de direitos que perpetua a pobreza porque produz desigualdades que arrancam pela raiz qualquer possibilidade de vida digna para a população periférica (FONSECA, 2010).

Sobre esta contextualização a análise aqui apresentada se fundamenta em uma experiência com uma rede de serviços orientada à garantia de direitos da criança e do adolescente articulada ao conselho tutelar. Uma análise alicerçada na convivência de um grupo acadêmico, a partir de 2006. Trata-se do trabalho em um estado do Brasil que organiza os conselhos tutelares por microrregiões, as quais contam, cada uma, com uma rede de serviços. Um trabalho que teve início com a participação nas reuniões quinzenais de uma rede de serviços, formada por trabalhadoras – a maioria de mulheres – da assistência social, educação e saúde, uma representante da população usuária da rede e, por demanda, a delegacia da criança e do adolescente (Deca). Desde o início dessa participação chamou atenção o fato de que, continuamente, a frequência e a operacionalidade das/os conselheiras/os tutelares, apresentou problemas.

O trabalho da equipe universitária acompanhou a construção de uma rede de serviços como um espaço de escuta, debates e articulação dos fluxos de violação de direitos naquele território, composto por bairros e vilas (FONSECA e OLIVEIRA, 2017). A rede de proteção decorre da Constituição Federal de 1988, na medida em que a Assistência Social torna-se uma política pública de Estado, regulada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), lei nº 8742/1993 (BRASIL, 1993), rede amparada também pelo Art. 86 do ECA, no que concerne à política de atendimento ao infantojuvenil quando diz que “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, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (BRASIL, 1990).

Uma política que deveria articular as três esferas de governo como política pública de Estado e setores não-governamentais na perspectiva da intersectorialidade (PASTOR E BREVILHERI, 2016). No entanto, pode-se entender que há limites concretos no exercício da articulação de setores, entre os setores e entre as políticas: a rede de serviços tem participação majoritária da assistência social como política de governo municipal – parte significativa dessas políticas são implementadas por ongs nas que as trabalhadoras que operam direitos não possuem autonomia para compor a política, ficam limitadas à construção de fluxos a partir das violações expostas nas reuniões. Sabe-se que para as escolas públicas municipais e estaduais a falta de professoras substitutas no mínimo dificulta a participação. Situação semelhante na

saúde, representada pontualmente, em especial a saúde mental, conforme demanda. Neste período da crise sanitária, um exemplo da fragilidade da articulação entre os setores foi que a propósito de uma reorganização dos postos de saúde, algumas unidades foram fechadas e as moradoras e os moradores do território precisam ir a um posto referência mais distante que, para a testagem da Covid 19 indicam postos fora do território, produzindo para os centros de referência da assistência social a demanda por vale-transporte.

Há um recorrente tensionamento na participação de conselheiras/os e há muito tempo não se conta com a participação de representação de usuárias/os. Fica evidente o alerta de Scheinvar (2018), que refere à escrita conselho tutelar com iniciais maiúsculas como representativa de uma associação dele com o Poder Judiciário como se fosse um mecanismo de poder instituído a esse órgão (por vezes autoinstituídos), uma instância da proteção que não quer ser colocada em condição de igualdade à escola, ao serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, ao posto de saúde, à rede de proteção, o que aparece seja pelas ausências sistemáticas às reuniões da rede de serviços, seja por um discurso de suposta autoridade que parece buscar desconstituir a potência do coletivo.

Não se pode registrar aproximações com a perspectiva intersetorial das políticas públicas de Estado, mas o esforço entre os setores que compõem a rede de serviços para a resolução dos fluxos na esfera do território, no limite da microrregião. Tal cenário leva a problematizar a situação em que os serviços são realizados pelas esferas governamental e não-governamental, assim, pois, executam uma mesma política social, com base em políticas públicas de Estado e políticas de governo. As primeiras realizadas por servidoras públicas ainda com direitos associados ao cargo conquistado por concurso público e as segundas executadas por trabalhadoras terceirizadas (onguizadas, parceirizadas, contratadas, voluntárias...). Ou seja, para um mesmo trabalho e com a mesma responsabilidade há relações e condições de trabalho, formação e salário absolutamente distintas.

No caso da assistência social, na cidade em questão, a maioria das trabalhadoras que estão na ponta do atendimento, com a população em situação de rua, por exemplo, são terceirizadas e nas escolas estaduais há uma categoria de trabalhadoras da educação – algumas concursadas e outras contratadas (contratos que por vezes duram 25 a 30 anos) – de novo, situações de carreira, direito à formação e salários distintos. Agravado pela situação de que nas duas

condições, desde 2014, a categoria de trabalhadoras da educação do estado está com os salários congelados, pagos com atraso e de forma parcelada, e pior, decorrente da última greve, embora as trabalhadoras tenham devolvido o serviço, ou seja, repostas as aulas, o governo manteve o desconto dos dias paralisados. No mínimo um contrassenso: constata-se que as trabalhadoras, cuja função é operar direitos, estão com seus direitos violados.

Em consequência do aumento das situações de violação de direitos, a partir de 2013, aquela microrregião que se reunia, quinzenalmente, em uma única rede de serviços, subdivide-se em três microrredes representativas cada uma de um território – geograficamente, correspondendo a um dos grandes bairros da microrregião. A dinâmica estabelecida nas microrredes foi de uma reunião por mês, para tratar coletivamente das particularidades no fluxo de violação/proteção daquele território – e a rede ampliada, que se reúne também uma vez por mês, vai tomando um caráter de formação permanente em serviço, trazendo para o debate temas demandados pelas trabalhadoras que compõem as microrredes.

Este modo de organização caracteriza a implementação da política de direitos em um dos estados do Brasil, nestes 30 anos, à luz do ECA. Na rotina das microrredes, o registro de violações de direitos é disparado por um ou mais dos serviços e, de imediato, na mesma reunião averigua-se a situação nos demais serviços ali presentes, concluído este movimento, as intervenções avançam para compor o fluxo da proteção. A função social tanto da rede quanto das microrredes é a garantia de direitos em articulação com o conselho tutelar e diálogo com organizações da sociedade civil.

A partir de Motti e Santos (2008) conceitua-se a rede como compartilhar permanente de reflexões/ações coletivas, cujos fios vão sendo tecidos e conectados. Uma aliança tática de sujeitos individuais representando coletivos institucionais perspectivando horizontalidade na tomada de decisões, no exercício do poder e nos princípios norteadores deste processo. No entanto, a prática interpõe limites à visibilidade dos fios e ao fortalecimento das conexões porque há um processo restrito de diálogo entre as instituições e os serviços públicos, a força do setor não governamental pode ser quantitativamente superior à do setor público, mas o repasse de fundo público para a gestão com as parcerias privadas enfraquece o poder de controle social – como disputa pela qualidade da política – também a ausência da laicidade

como princípio e o juízo moral substituindo a formação podem retirar qualidade no percurso para a garantia de direitos.

Ou seja, em que pese a função social e a potência do trabalho coletivo como condição para uma política de garantia de direitos, a realidade concreta esgarça a teia social produtora de uma possível resolubilidade dos fluxos o que fragiliza a garantia de direitos ao infanto-juvenil, mais uma vez, porque são inúmeras as demandas básicas não atendidas da população. Trata-se do trabalho das mulheres que operam direitos, sublinhando a dedicação destas trabalhadoras para sucessivas aproximações à garantia de direitos, frente à política mercadológica de produção de desigualdades em um sistema que por um lado se legitima com a promulgação de direitos e, pelo outro, viola-os organicamente.

O esgarçamento pode ser exemplificado por recorrências nas violações às vezes por meses, ou retornando um ano ou mais depois, que vão desde a infrequência escolar, às múltiplas situações de violência doméstica, incluindo o abuso em família e o trabalho infantojuvenil explorado; o trabalho explorado de crianças e adolescentes, infantojuvenil, incluindo as piores formas (Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho, em vigor desde 2000⁵) como a exploração sexual e comercial e o trabalho no tráfico. Situações, todas elas, agravadas pelos casos que envolvem territórios dominados por facções do tráfico onde tanto as trabalhadoras quanto as/os conselheiras/os tutelares colocam-se em risco de morte se intervir. E, mais recentemente, a região tem enfrentado uma nova forma de violência, a automutilação de adolescentes.

A inexistência e a fragmentação de serviços, a precarização das condições de trabalho, a omissão e desarticulação dos diferentes níveis de governo têm efeitos de intensificação de violação de direitos. Como efeito da prática do sistema de garantia de direitos convive-se com situações em que podem produzir revitimizações, pois as famílias e o sujeito violado passam por diversos serviços quando são obrigados a repetir sua história traumática, sem garantias de ressarcir os direitos violados. O atendimento, por vezes, precisa ser judicializado tendo em vista a precarização ou insuficiência das políticas sociais que assegurariam direitos.

⁵ Cabe destacar, no referido texto (OIT, 2000), o (des)cuidado do multilateralismo com a infância e a adolescência – a quem supostamente protegem – quando nomeiam a exploração sexual e comercial como prostituição. O termo prostituição sugere uma atividade profissional, com a concordância da criança e do adolescente, ocultando ou diminuindo a importância ao fato de serem violentados e explorados sexual e comercialmente.

São visíveis nos casos expostos nas microrredes e nos debates da rede de serviços em análise diversos elementos de precarização do trabalho – ausência de formação continuada; insuficiência de força de trabalho para dar conta da demanda da microrregião; ausência de equipes que trabalhem à noite; burocratização dos processos para garantir o fluxo da proteção; inexistência de carga horária destinada para compor a rede/redinhas, no caso da educação e da saúde; faltam veículos, gasolina, vale transporte... ou seja, inexistência de condições básicas para o desenvolvimento do trabalho. Desde 2017 intensifica-se o corte de verbas, assédio moral, demissão de trabalhadoras, terceirização parcerização e voluntariado do trabalho na assistência e na saúde. Todos esses elementos atravessam a vida de cada criança e adolescente, de cada família, que têm direito à proteção, função social destes serviços.

Da riqueza desta experiência, para a discussão deste artigo, interessa pontuar dois movimentos conceituais: o primeiro foi problematizar o princípio contido na política social de trabalhar com “pessoas em vulnerabilidade pessoal e/ou social”, de fato, compondo a compreensão de que são “pessoas em situação de múltiplas e permanentes violações de direitos”. Esta concepção retira dos ombros dessas pessoas trabalhadoras e periféricas o ônus objetivo e subjetivo do ser vulnerável, a marca liberal que imputa ao indivíduo a garantia de sua sobrevivência, como se todas as pessoas partissem de um mesmo patamar e tivessem condições iguais de acessar direitos. Isto é absolutamente falso e é um discurso que desqualifica e menospreza a possibilidade de cada pessoa, individualizando os efeitos de políticas sustentadas pelas três esferas de governo. A atribuição fundante da garantia de direitos é do poder público, do Estado, portanto. E aqui o segundo movimento, o Estado produzido a partir do marco regulatório pós-ditadura empresarial militar de 1964-1985 como um Estado violador de direitos (MENEGHEL e FONSECA, 2017), ainda que o texto da legislação avance na garantia de direitos, a falta de investimento em políticas públicas de Estado é uma mediação que faz terra arrasada da normatização.

A Constituição 1988 coloca a família e a sociedade como responsáveis pela garantia de direitos, antes do Estado, embasada no liberalismo, na premissa do indivíduo sobre os coletivos. É o inverso. O Estado, que pela recolha de impostos, taxas, tarifas e contribuições que compõem o fundo público, precisa ser o primeiro responsável na garantia de direitos. Pois ao não assegurar uma vida digna, acesso ao trabalho formal e estável, à moradia digna

com água tratada e saneamento básico, à saúde, à educação, ao lazer, à cultura, à liberdade, à dignidade as famílias, como essas famílias garantirão para seus filhos e suas filhas algo que não está ao seu alcance? Uma vida de direitos que não possuem! É preciso compreender os papéis das instituições e das pessoas, e suas responsabilidades, portanto é fundamental retomar o papel do Estado na proteção integral aos adultos provedores dos sujeitos de direitos, em muitas das vezes apenas das mães das crianças e dos adolescentes. Mergulhados num processo de precarização do público, de privatização irrestrita, de coisificação e mercantilização das vidas, qual presente e qual futuro será dado para as crianças e adolescentes deste país, num sistema que coloca o lucro acima da vida e numa forma Estado que, como afirmaram Marx e Engels no Manifesto do Partido Comunista (1848) “é o comitê administrativo dos interesses comuns da burguesia”.

Harvey (2005) ajuda a compreender a insuficiência para a recomposição da taxa de lucro do capital, das medidas de flexibilização do trabalho e da retirada de direitos trabalhistas e sociais dos tempos iniciais do padrão flexível e do neoliberalismo e aponta que de modo desigual e combinado vai sendo forjado um novo padrão de acumulação – a forma de espoliação ou despossessão que aprofunda a apropriação de fundo público para salvar os capitais em detrimento da garantia da reprodução da vida das trabalhadoras dos trabalhadores e, por consequência, assegurando a intensificação da desigualdade social, ampliando a população em situação de pobreza. A EC 95⁶ é uma marca desta política.

O (des)governo Bolsonaro (presidente do Brasil eleito em 2018, cuja gestão iniciou em 2019) chegou ao poder exacerbando a desregulamentação do trabalho, demonizando a educação pública e em especial as trabalhadoras e os trabalhadores da escola pública – da educação infantil à pós-graduação –, perseguindo os povos indígenas e quilombolas para garantir a destruição da natureza para a expansão do agronegócio, intensificando a militarização como política de Estado... e o país é assolado e assolado por uma crise sanitária internacional. Todos os problemas sociais que já havia, o enorme fosso de desigualdade social, de precarização da esfera pública – escolas, Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – afloram de forma hiperintensificada. A Pesquisa Nacional por Amostra de

⁶ Emenda Constitucional 95 (2016), também nomeada do “Teto de Gastos”, dispõe sobre o congelamento das despesas primárias do orçamento público por 20 anos, subordinado à variação inflacionária. O que é dizer, não haverá crescimento real nas despesas primárias – custeio (isto é, com serviços públicos) e investimento. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm

Domicílio Contínua⁷ informa que a pandemia destruiu 7,8 milhões de postos de trabalho, o que reduz o número de empregados para 85,9 milhões, menos da metade das pessoas em idade ativa. A população desempregada soma 12,7 milhões de pessoas, aquelas e aqueles que desistiram de procurar emprego somam 5,4 milhões; são 30,4 milhões de trabalhadoras e trabalhadores em tempo parcial, a informalidade (leia-se precarizadas/os) atinge 36,8 milhões de pessoas⁸; cresce exponencialmente a população em situação de rua, a exploração do trabalho infantojuvenil, o assassinato de jovens negros nas periferias, a violência doméstica e o feminicídio. Considerando a renda de até US\$5,50/dia, 14,4 milhões de pessoas podem ser jogadas na pobreza em função da pandemia⁹ e as pessoas em pobreza extrema, isto é, com renda de até US\$ 1,90/dia, conforme o Bando Mundial, podem aumentar de 700 mil (5%) a 1,5 milhão (10%). Faz-se necessário divulgar que na última pesquisa da OXFAM¹⁰ o patrimônio dos bilionários brasileiros (cujos nomes ainda não foram divulgados pelas mídias) cresceu no período da pandemia de US\$ 34 bilhões para US\$ 157,1 bilhões.

E aqui ficam marcados os 30 anos do ECA ao colher os resultados da falácia política de alívio à pobreza. É urgente produzir políticas capazes de imediatamente mitigar a miséria. Tristíssimos e dolorosos trópicos!

Conclusão.

As análises aqui tecidas buscam problematizar o paradoxo de a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) se assentar nos ideais de mobilização social e participação coletiva, no mesmo período histórico em que foram expandidas as racionalidades neoliberais, com o acirramento da lógica empresarial na organização do Estado. Lógicas que se fundamentam na supremacia do mercado, na individualização e culpabilização das situações

⁷ Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28111-pela-primeira-vez-menos-da-metade-das-pessoas-em-idade-de-trabalhar-esta-ocupada> Acessada em 30/07/2020.

⁸ Disponível em <https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2020/05/desemprego-brasil-informalidade-3-milhoes-procuram-do-is-anos/>. Acessada em 30/07/2020.

⁹ Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53020785>. Acessada em 30/07/2020.

¹⁰ Disponível em <https://www.oxfam.org.br/> Acessada em 30/07/2020.

de violação de direitos, e nas abordagens policiais. A ampliação de uma sociedade de segurança e punitivista teve como efeito, nas políticas sociais e garantistas, a defesa de uma política de ordem e lei, cada vez mais privada e de co-participação do Estado com a iniciativa privada. A sociedade de direitos foi proposta como uma articulação entre a sociedade civil e o governo, em uma perspectiva penal.

As práticas concretas da rede de serviços analisada neste texto é uma expressão viva tanto da privatização da prestação de serviços, como da sua precarização. Importa retomar as múltiplas faces do privado que recebe fundo público para fazer as políticas que os governos consoantes com o neoliberalismo deixam de garantir. Convive-se com um setor privado empresarial que, não raro, por suas empresas sonega impostos, mas constitui fundações que captam fundo público e executam políticas sociais se colocando na esfera da responsabilidade social. Trata-se de um grande setor privado empresarial que, além de dispor dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, faz parcerias com os governos para executar a educação profissional.

Existe, também, a captação do fundo público de forma privada por meio de programas sociais como a mãe crecheira. Outro modo privado de captar o fundo público é o uso que parlamentares fazem, lançando projetos e programas que trazem benefícios próprios para a sua campanha e o seu enriquecimento. Uma outra forma, ainda, de apropriação privada do fundo público é a das associações comunitárias que mediam as políticas de creche, a educação infantil e as ações de contraturno vinculadas à assistência social. Neste âmbito comunitário, há notícias do tráfico de drogas como mediador do fundo público para a sócioeducação de crianças e adolescentes. Vem ganhando muito espaço a presença do setor privado confessional, com as distintas matrizes religiosas.

As parcerias-público-privadas, além de dispersar os recursos, cada vez mais têm sido alvo de denúncias de corrupção. Agrava-se a situação porque se perde o debate de uma matriz pedagógica, de um projeto político pedagógico pautado pelas teorias que dão suporte seja à escolarização, seja à socioeducação – formação precária e educação precária. É isto que cabe sublinhar.

A situação torna-se mais grave porque as condições de trabalho das trabalhadoras da rede de serviços que busca a proteção das crianças e adolescentes (tal como as trabalhadoras

terceirizadas e os trabalhadores terceirizados em geral) deixam ver o modo como as ações de garantia de direito, orientadas à população pobre, alimentam a sua precariedade. A lógica privada, mercantil, é a que pauta a política social, com graus inaceitáveis de exploração do trabalho. Contrariamente a um discurso de transformação social por meio da garantia de direitos, os governos investem em aparelhos repressivos como a polícia, o Poder Judiciário, o encarceramento, incidindo em uma política que tem se expressado, em seu limite, com extermínio dos pobres e, em particular, dos negros.

O UNICEF contribuiu para a escrita e a aprovação do ECA com forte incidência política, difundindo uma visão de sociedade gerencial e empresarial que, em acordo com a lógica capitalista, produz a miséria como combustível para o enriquecimento de uma pequeníssima parcela do planeta. Na participação do Fundo das Nações Unidas para a Infância no Brasil prevaleceram as encomendas securitárias e de “formação das famílias”. Formação, na lógica de tal agência multinacional, que se traduziu em um modelo conteudista de apresentação dos direitos das crianças e adolescentes. Um modo de apresentar os direitos distante da ideia de um instrumento de mobilização social, coletiva. Os efeitos dessa linha de ação têm mais a ver com ameaças às famílias e a decorrente demanda por sua disciplinarização. Um discurso que alimenta a ideia de que a violação de direitos se dá porque as famílias não conhecem os direitos, como se o fato delas estarem informadas fosse suficiente para prevenir ou inibir as violências que são históricas e estruturais. Individualização e criminalização são dois efeitos fundamentais dos trabalhos com famílias, em nome da defesa de suas filhas e seus filhos, quando não se vincula à miséria e à violência aos modos de governar.

Um elemento que transparece o descompromisso com o cenário social e político do que se chama violação de direitos é a incompatibilidade entre o orçamento aprovado para as políticas públicas de implementação do ECA, e a retórica da criança e do adolescente como prioridade absoluta no Brasil. Desde o fim da ditadura civil-militar foi-se adentrando numa ditadura do capital. A soma de fundo público gasto com o serviço da dívida vem consumindo uma fatia generosa do orçamento da união, como consequência, o montante destinado ao investimento em políticas públicas de Estado como moradia, água tratada, saneamento básico, saúde,

educação, seguridade social, cultura, transporte... nunca chegaram a patamares minimamente aceitáveis diante da desigualdade social que existente¹¹.

Ainda não há no país acompanhamento das políticas com indicadores de violações de direitos e das violências institucionais sistemáticas. Não se conta, 30 anos após a aprovação do ECA, com uma base de informação que defina o aporte financeiro específico para cada realidade dos estados e regiões, o que traz fortes implicações para a ruptura de iniquidades históricas contra a infância e juventude brasileiras. Situação agravada porque as políticas são executadas pela sociedade civil com o fundo público e é omissa a função do Estado de executar as ações necessárias à garantia de direito. Assim sendo, a sociedade civil perde o precioso papel de controle social, na perspectiva de qualidade e ampliação das políticas sociais.

Os modos de governar no Brasil têm incidido nos clamores sociais por recrudescimento penal, em especial para os adolescentes que cometem atos infracionais. Há fortes pressões para o aumento do tempo de internação de jovens em medidas socioeducativas de privação de liberdade e para a redução da maioridade penal. Mais um indicador de que o ECA tem sido negligenciado ao não terem sido implementadas as medidas protetivas. A insistência na violência familiar tem sido um modo de evadir a discussão sobre as políticas em todos os campos. Patologizar, medicalizar, julgar moralmente, criminalizar e judicializar têm sido linhas duras que caracterizam as abordagens sob uma lógica produtista-privada. Os 30 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente convoca a resgatar a sua história e a olhar para a sua implementação buscando novos modos de prática profissional e de luta, para que os sonhos que escreveram tal lei voltem a inspirar a todos, entendendo que não será um juiz nem um empresário que transformará um mundo de miséria e exploração que eles têm contribuído a construir. A força da solidariedade e o sonho por liberdade serão a inspiração das lutas já convocadas para os próximos 30 anos!

¹¹ Ver sobre o tema em <https://auditoriacidada.org.br/>

THIRTY YEARS OF THE STATUE OF CHILDREN AND ADOLESCENTS IN BRAZIL: practices to guarantee rights based on a neoliberal regulatory framework

Abstract:

This article aims at analyzing the social and political references of the emergency of the Child and Adolescent Statue (CAS), as well as its effects in the guaranty of rights practices, parting from an experience of participation in a service net for infants and adolescents. We highlight the historical and political processes of the law's formulation, emphasizing the presence of the neoliberal thought, as organized by UNICEF, while it articulated the movements and proposals that compose the CAS. Understanding the right as a liberal mechanism of government, we found our ideas on classical authors as Marx and Foucault, as well as on a contemporary Brazilian literature that follows the 30 years of execution of the law. We point out to the paradox brought by the execution of a policy of rights guaranty sustained in public-private agreements, under the logic and the principles of the multiple faces of the private sense.

Keywords: Child and Adolescent Statue; Neoliberalism; Rights Guaranty.

TREINTA AÑOS DEL ESTATUTO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENTES EN BRASIL: prácticas para garantizar derechos basadas en un marco regulatorio neoliberal

Resumèn:

El artículo tiene como objetivo analizar los referentes sociopolíticos presentes en el surgimiento del Estatuto de la Niñez y la Adolescencia y sus efectos en las prácticas de garantía de derechos, a partir de una experiencia de participación en una red de servicios para la niñez y la adolescencia. Para ello, se destaca la trayectoria histórica y política de la formulación de la ley, destacando la presencia del pensamiento neoliberal, como lo organiza UNICEF con su labor de articulación de los movimientos y propuestas que integran la ECA. Basadas en análisis del derecho como mecanismo liberal de gobierno, las ideas se basan en autores clásicos como Marx y Foucault, así como en la literatura brasileña contemporánea que sigue a los 30 años de aplicación de la ley. Señala la paradoja que genera la ejecución de la política de garantía de derechos sustentada en alianzas público-privadas, bajo la lógica y los principios de las múltiples caras de lo privado.

Palabras clave: Estatuto de la Niñez y la Adolescencia; Neoliberalismo; Garantía de derechos.

Referências.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs). **Pós-Neoliberalismo**. As Políticas Sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BOTELHO, R. U. **Uma história da proteção à infância no Brasil**: da questão do menor aos direitos da criança e do adolescente – 1920-1990. 1993. 161f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em História – Mestrado e Doutorado) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 1993.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

BRASIL. Lei n. 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, promulgado em 16 jul. 1990 e retificado em 27 set.1990.

BRASIL. Lei n. 8742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Lei Orgânica da Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 dez. 1993.

BRAYNER, F. Da criança cidadã ao fim da infância. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XXII, n. 76, outubro. 2001.

CALVEIRO, P. **Resistir al neo-liberalismo**. Comunidades y autonomias. Ciudad de México: Siglo XXI editores, 2019.

D'ALMEIDA, K. P. de M. **A obrigatoriedade da educação infantil**: governamentalidade e refinamento das técnicas de governo. 2014. 291f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana – Mestrado e Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

FONSECA, L. S. Trabalho infanto-juvenil e formação humana: limites na potência ontológica e banalização do sujeito de direitos. Trabalho. **Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 8 n. 1, p. 137-153, mar./jun.2010.

FONSECA. L. e OLIVEIRA. L. **A dupla face do trabalho infantojuvenil**: a dialética entre o princípio educativo e o trabalho explorado. Trabalho Necessário. Ano 15, Nº 26/2017 <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/9628/6749>

FOUCAULT, M. **Nascimento da biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** São Paulo: Loyola, 2003.

HARVEY, D. **O novo imperialismo.** São Paulo: Loyola, 2004.

LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização.** A educação como estratégia do Banco Mundial para "alívio" da pobreza. 1998. 268 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

LEMOS, F. C. S. **Práticas de Conselheiros Tutelares frente à violência doméstica: proteção e controle.** Dissertação de Mestrado. 2003 (Mestrado em Psicologia e Sociedade). Faculdade de Ciências e Letras – Campus de Assis/UNESP, 2003.

MBEMBE, A. **Necropolítica.** São Paulo, N-1, 2019.

MARX, K. e ENGELS, F. Manifesto do Partido Comunista (1848). In: MARX, K.; ENGELS, F. **Obras Escogidas.** Moscú: Editorial Progreso, (s/d).

MENEGHEL, M. E. H.; FONSECA, L. S. Observatório do trabalho e dos direitos do infantojuvenil e as emergências de campo: a dupla face do trabalho, a rede invisível, a dupla violação de direitos e a violência de Estado. In: FONSECA, L. S. Grupo Trabalho e Formação Humana. (Org.). **Trabalho, formação de trabalhadores e lutas sociais: no campo da garantia de direitos à criança e ao adolescente.** 1ed. Porto Alegre: Gráfica da UFRGS, v. 1, p 145-157, 2017.

MOTTI, A. J. A.; SANTOS, J. V. (2008). **Redes de proteção social à criança e ao adolescente: limites e possibilidades.**

http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/fev_2014/NRE/redes_protecao_social.pdf Acesso em 15/04/2020.

NASCIMENTO, M.L.; SCHEINVAR, E. Infância: discursos de proteção, prática de exclusão. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, v.5, n.2, 2005. Acesso em: 01/07/2020.

OIT. **Convenção 182.** (2000). Disponível em

https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236696/lang--pt/index.htm

Acesso em 26/07/2020.

PASTOR, M.; BREVILHERI, E. C. L. Intersetorialidade. In: FERNANDES, Rosa Castilhos e HELMANN, Aline. **Dicionário Crítico: Política de Assistência Social do Brasil.** Porto Alegre: ED. UFRGS, 2016.

QVORTRUP, J. Infância e Política. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.40, n.141, p.777-792, set./dez., 2010.

SARDENBERG, R. M. O Brasil e as Nações Unidas. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 9, n. 25, p. 119-128, dez. 1995.

SCHEINVAR, Estela. “A aplicação do ECA tem se desviado da sua proposta original”: Estado de direito e formação discursiva no campo da criança. Em: RESENDE, Haroldo (Org.). **Michel Foucault: o governo da infância** (pp. 103-114). Belo Horizonte/MG, Autêntica, 2015.

SCHEINVAR, Estela. Conselho tutelar não se escreve com maiúscula. **Arquivos Brasileiros de Psicologia**. Rio de Janeiro, vol.70, p 105-116, 2018, Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S180952672018000400009&lng=pt&nrm=iso

SCHEINVAR, E. Idade e Proteção: fundamentos legais para a criminalização da criança, do adolescente e da família (pobres). Em: NASCIMENTO, Ma. Livia. **PIVETES: a produção de infâncias desiguais**. Niterói, Intertexto & Rio de Janeiro, Oficina do Autor, 1992.

UNICEF. **A infância brasileira nos anos 90**. Brasília, UNICEF, 1998.

UNICEF. A infância & você. **O resultado da sua parceria com o UNICEF em 2018**. Brasília, UNICEF, 2019.

UNICEF. **30 anos da Convenção das Crianças: avanços e desafios para meninos e meninas no Brasil**. São Paulo, UNICEF, 2019.

Sobre as autoras:

Laura Souza Fonseca é Pedagoga (UFPel), Doutora em Educação (UFF); Professora Associada IV na FACED/UFRGS. Artigo escrito durante Pós-doutorado PPFH/UERJ, PDS/CNPq. Email: lsfonseca.lsf@gmail.com

Estela Scheinvar é Dra. em Educação (UFF). Professora da Faculdade de Formação de Professores de São Gonçalo e Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Email: estelascheinvar@gmail.com

Flávia Cristina Silveira Lemos é Dra. em História, Graduação e Mestrado em Psicologia/UNESP. Profa associada III de Psicologia Social da UFPA. Bolsista de produtividade de pesquisa do CNPQ-PQ2. E-mail: flaviacslemos@gmail.com