

## DESAFIOS E EFETIVAÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE COM ENFOQUE AO PRINCÍPIO DA PRIORIDADE ABSOLUTA

STAVIX, Bianca<sup>1</sup>  
RAMOS, Eduardo Russo<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente trabalho busca analisar o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e as barreiras que impedem a plena efetivação dessa norma, apesar de sua premissa de "prioridade absoluta". O ECA, promulgado em 1990, representa um marco legal no Brasil, estabelecendo direitos fundamentais para crianças e adolescentes. No entanto, ao longo dos anos, inúmeras dificuldades têm obstaculizado a implementação eficaz dessas medidas, resultando em desafios persistentes na garantia do bem-estar e proteção integral desses jovens. Este estudo se propõe a examinar essas complexidades e a identificar os principais fatores que afetam a efetivação do ECA, com o objetivo de contribuir para discussões sobre como superar esses obstáculos e fortalecer a proteção dos direitos da infância e da adolescência no Brasil. Os métodos utilizados para conduzir esta pesquisa são principalmente o método bibliográfico, de natureza qualitativa, e o método de pesquisa documental. O método bibliográfico está empregado para extrair informações relevantes e críticas sobre o tema, em particular a responsabilidade do Estado e da sociedade, com base em considerações já apresentadas por outros autores.

**Palavras-chave:** Estatuto da Criança e do Adolescente; Princípio da Prioridade Absoluta; Efetividade; Políticas Públicas.

### Introdução

Esta pesquisa consiste em analisar os desafios e as dificuldades do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) apontando as fragilidades existentes na norma, voltado para um dos princípios norteadores deste diploma legal, o Princípio da Prioridade Absoluta.

O ECA foi sancionado em 13 de julho de 1990, este instrumento normativo reconhece que as crianças e adolescentes são sujeitos de direito em condição de desenvolvimento e, portanto, devem ser prioridade absoluta do Estado.

---

<sup>1</sup> Acadêmica do Curso de Direito do Centro Universitário Campo Real, Guarapuava/PR. E-mail: dir-biancastaxiv@camporeal.edu.br.

<sup>2</sup> Orientador. Professor do Curso de Direito do Centro Universitário Campo Real e da Faculdade do Centro do Paraná - UCP. Mestre e Doutorando em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná. Membro do grupo de pesquisa "Cultura, Política e Movimentos Sociais na América Latina" e editor do periódico discente Revista Sociologias Plurais, ambos vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPR. E-mail: prof\_eduardoramos@camporeal.edu.br.

A lei assegura às crianças e adolescentes os direitos à vida, à saúde, à alimentação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à educação, à cultura, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária. No entanto, atualmente dados e notícias de casos de crimes contra crianças e adolescentes vem se tornando frequente, seja nas redes sociais ou na mídia tradicional.

Esta norma incorpora o princípio da prioridade absoluta, em seus artigos 4º e 100, Parágrafo Único, II, o qual também encontra previsão na Constituição Federal, em seu art. 227.

O artigo estabelece a obrigação de conferir prioridade aos direitos garantidos para o desenvolvimento seguro e saudável das crianças, adolescentes e jovens. Tanto a norma constitucional quanto o ECA e outras legislações confirmam que todas as pessoas têm o dever de assegurar esses direitos e proteger crianças e adolescentes de qualquer forma de isolamento que possa prejudicar seu desenvolvimento.

O legislador definiu uma responsabilidade abrangente que vai além da esfera familiar, envolvendo toda a sociedade e o Estado na efetivação desses direitos. Desse modo, qualquer forma de discriminação, violência, exploração, opressão ou crueldade é considerada prejudicial ao desenvolvimento saudável e pode ser caracterizada como intolerância. O objetivo é garantir um ambiente seguro e favorável ao crescimento pleno e saudável de crianças e adolescentes.

## **O TRATAMENTO JURÍDICO DA INFÂNCIA ANTES DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Conforme preconiza Gisele Hintze (2007), o Estado tinha a responsabilidade de fornecer assistência a menores que estivessem em situações consideradas irregulares. No entanto, ao longo do tempo, houve desentendimentos entre a Igreja e o Estado em relação ao destino e aos cuidados desses jovens. Além disso, a sociedade demonstrou desinteresse na questão e havia apenas um número limitado de "Casas de Correção" administradas pelo poder público para cuidar de jovens em situações problemáticas. Isso resultou em uma falta de soluções eficazes para atender às necessidades do público infante-juvenil naquela época. Em resumo, o sistema de assistência a menores era insuficiente e enfrentava desafios significativos devido a desentendimentos, falta de recursos e limitada infraestrutura.

Nas palavras de VIANNA (1999), o papel atribuído à polícia e à legislação penal no Código Penal de 1890 no Brasil. A polícia tinha a responsabilidade de conter a criminalidade, bem como controlar e reprimir a desordem e a vadiagem. Nessa época, a delinquência juvenil era tratada principalmente com repressão, sem um foco na intervenção educativa como uma forma de prevenção. As crianças eram consideradas parte desse contexto e eram percebidas como um problema social. Muitos menores não tinham apoio familiar adequado, o que os levava a se envolver em condutas impróprias, como a mendicância, a vadiagem, a prostituição, a delinquência e o crime. Em resumo, o sistema legal e policial da época abordava a delinquência juvenil por meio da repressão, sem considerar medidas preventivas ou educacionais. Crianças em situações vulneráveis eram vistas como parte do problema.

Em depoimento do Exmo. Sr. Juiz João Batista Costa Saraiva, do estado do Rio Grande do Sul, o mesmo em cita um contexto histórico e relata eventos que ocorreram em Nova York, especificamente em 1896, o caso envolveu o abuso de uma menina chamada Mary Ann por parte de seus pais. Naquela época, havia a crença de que as crianças eram propriedade da família e, portanto, a sociedade não interferia em assuntos familiares, mesmo em situações de abuso. No entanto, a situação de Mary Ann tornou-se tão grave que um grupo da Sociedade Protetora dos Animais de Nova York decidiu entrar com uma ação na justiça para obter a guarda da criança. Essa ação da Sociedade Protetora dos Animais de Nova York levou à criação da organização não-governamental (ONG) chamada "Save The Children of World", que teve um papel significativo no desenvolvimento do Direito Tutelar no início do século XX. Esse novo enfoque jurídico passou a considerar os menores como assuntos de proteção do Estado, e assim surgiram legislações abrangentes para crianças. O Brasil também acompanhou essa tendência e aprovou seu primeiro Código de Menores em 1927, conhecido como Código Mello Mattos, que circulou a menoridade até os 18 anos. No entanto, isso gerou um conflito legal com a Consolidação das Leis Penais, que já havia adotado um critério objetivo de responsabilidade penal a partir de 14 anos em 1922, abandonando os critérios biopsicológicos anteriores.

Em 12 de outubro de 1927, o decreto nº 17.943-A foi promulgado, estabelecendo o primeiro Código de Menores do Brasil, que ficou famoso como o "Código Mello Mattos". Esse código teve a função de unificar e sistematizar as leis voltadas para a assistência e proteção das crianças e adolescentes no país.

Em sua obra, Pereira (1999) descreve a primeira doutrina menorista que emergiu, a qual tratava a questão da população infanto-juvenil sob uma ótica restrita à delinquência. Durante esse período, o Estado demonstrava preocupação com os menores somente quando estes cometiam atos criminosos, resultando na difusão de normas predominantemente repressivas, com ênfase na tutela penal (PEREIRA, 1999, p. 12).

Nogueira (1998) relata que em um momento subsequente, surge a Doutrina do Menor em Situação Irregular, representando uma ruptura definitiva com a doutrina anterior. Apesar de tentar apresentar uma nova abordagem na proteção de crianças e adolescentes, esta doutrina não conseguiu introduzir inovações substanciais. Ela propunha assistência apenas para os menores que se enquadravam na categoria de situação irregular, conforme definido pelo Código de Menores de 1979, ou seja, os menores carentes, abandonados e infratores (NOGUEIRA, 1998, p. 5).

Conforme preconiza Ferreira:

A legislação brasileira que regulamentou o direito da criança e do adolescente seguiu uma determinada orientação doutrinária vigente na época, a qual não visava exatamente a proteção e sim o controle sobre a vida dos adolescentes e crianças (FERREIRA, 2008, p. 39)

Como afirma Edmundo R. Kroger (2019), em 1927 foi promulgado o Código de Menores, lei que consagrava a doutrina da “situação irregular”, possibilitando ao Juiz a adoção de medida para que fosse restabelecida a situação de “normalidade” para criança ou adolescente. Apoiado neste princípio, juizes aplicaram medidas, sem que as crianças ou adolescentes fossem ouvidas ou estabelecida sua defesa. O Juiz era soberano, absoluto, colocando a criança ou adolescente como cidadão de segunda categoria, menor. Surgem os Comissários de Menores, executores das medidas, as carrocinhas, para conduzirem as crianças que estivessem nas ruas aos imensos “orfanatos”, onde centenas de crianças viviam intramuros.

Na obra "Desnecessário Toque de Recolher", Edmundo R. Kroger (2019) aborda a situação de pessoas reclusas, cujo crime maior era ser pobre ou negro. Rompendo este paradigma, a Constituição de 1988 introduziu a doutrina da Proteção Integral, reconhecendo a criança e o adolescente como “pessoas em especial estado de desenvolvimento”, concedendo-lhes o direito à cidadania. O autor menciona também que o Estatuto da Criança e do Adolescente veio regulamentar o novo

princípio, sepultando o Código. Resistindo por 50 anos, a antiga doutrina lançou raízes profundas na sociedade, ressuscitada vez em quando, agora através do toque de recolher para crianças e adolescentes, normatizado por alguns Juízes sob o eufemismo de “acolher”, faz referência à aplicação intermitente de medidas restritivas, como o toque de recolher para crianças e adolescentes, que é implementado por alguns juízes sob o pretexto de "acolher". O uso do termo "ressuscitada vez em quando" sugere que essa prática é revivida esporadicamente ao longo do tempo. No entanto, o termo "acolher" é usado de forma irônica para sugerir que essas medidas podem, na verdade, ser mais restritivas do que protetoras, apesar da justificção de "acolhimento". Isso pode indicar uma crítica à aplicação dessas medidas.

O Brasil possui o ECA, lei avançada, humanística, democrática, concebendo um ser pleno, e ainda convivemos com o pensamento higienista, reducionista, daqueles que sempre preferem a cidade estética à beleza completa do ser humano em transformação.

Ainda, Kroger (2019) menciona que o ECA, promulgado em 13 de julho de 1990, representou uma ruptura com o paradigma anterior, presente no Código de Menores de 1979, que tratava crianças e adolescentes como meros "objetos" da intervenção judicial. Esse paradigma tinha como foco o controle dos jovens pobres, considerados pela sociedade e pelo Estado como tendo condutas a serem "ajustadas". O Juiz de Menores era o símbolo máximo dessa abordagem, que buscava resolver o problema social sob a perspectiva do "bem-estar social do menor". Com a criação do ECA, ocorreu uma mudança significativa, adotando a doutrina da proteção integral, representando um notável avanço democrático. O estatuto regulamentou os direitos das crianças e adolescentes, sendo um elo entre a Constituição Federal e a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989.

Segundo Anselmo (2011, n.p) A medida é um retrocesso que retoma o pensamento da idade média e do “período de chumbo”, segundo o qual os direitos e garantias individuais eram ignorados, notadamente no que diz respeito à criança e ao adolescente. [...] O toque de recolher abre precedentes para que outros direitos civis sejam usurpados em nome da segurança.

Nesse novo paradigma, enfatiza-se o valor intrínseco da criança como ser humano, respeitando sua condição de sujeito de direitos e valorizando a infância e a juventude como portadoras da continuidade de sua família, comunidade e da espécie

humana. O Estado, a sociedade, a comunidade e a família têm o dever de reconhecer e garantir as condições para o pleno desenvolvimento desses jovens. Em síntese, o ECA é resultado de um movimento social e político no Brasil, que buscou modificar a forma de tratar a infância e adolescência, conferindo-lhes prioridade nas políticas sociais. Com sua promulgação em 1990, ocorreu uma ruptura com o paradigma anterior, que via esses jovens como "objetos" da intervenção judicial. O ECA representa um notável avanço democrático ao assegurar os direitos das crianças e adolescentes, reconhecendo sua condição peculiar de desenvolvimento e destacando o papel do Estado, sociedade, comunidade e família em garantir seu pleno desenvolvimento.

Neste contexto, o ECA passa a balizar, em consonância com a Constituição Federal de 1988, a legislação da criança e do adolescente, ressaltando-se uma das doze preposições significativas relativas aos direitos infanto-juvenil, quando se definiu a responsabilidade da tríade "Família-Estado-Sociedade" a fim de promover a "materialização e garantia da proteção integral" via "princípios fundamentais" (ALMEIDA; PEDERSEN; SILVA, 2020, p. 5).

Com isso essa problemática jurídica se estende ainda mais quando se verifica que a a pretensão da norma não vem alçando as finalidades pela qual foi criada.

A participação influencia muito na execução da norma ou na execução das políticas públicas, visto que é um meio de democracia participativa.

A democracia torna-se uma realidade quando as pessoas assumem que a construção da sociedade depende de suas escolhas e vontades, e tal construção é feita por meio da participação de todos, ou seja, exercendo sua cidadania. Neste sentido, quanto mais participativo for o processo de elaboração da Constituição e vivência da mesma, mais essas escolhas refletirão a vontade de todos e, principalmente, serão compartilhadas por todos (TORO e WERNECK, 2007).

Ou seja, a democracia se concretiza quando as pessoas reconhecem que a sociedade é moldada por suas decisões e participam ativamente, exercendo sua cidadania. Quanto mais participativo for o processo de elaboração e vivência da Constituição, mais essas decisões representarão a vontade coletiva e serão compartilhadas por todos.

## PRINCÍPIO DA PRIORIDADE ABSOLUTA

Conforme menciona José Afonso da Silva (2006, p.93) pela primeira vez, a Constituição do Brasil estabelece objetivos específicos para o Estado, especialmente aqueles fundamentais. Isso inclui metas que servirão como base para a implementação de medidas que promovam a democracia econômica, social e cultural, com o objetivo de concretizar a dignidade da pessoa humana na prática.

Apresentando o texto da Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança nos Anos 90 (Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, Nova Iorque, 30 de setembro de 1990), Santos (2002, p. 293) explana:

Curioso que a redação desse Compromisso Internacional menciona mais de duas dezenas de vezes o princípio da prioridade absoluta, com expressões como “prioridade”, “mais alta prioridade”, “obrigação primordial”, “meta prioritária”, “prioridade humana evidente”, “prioridade imediata”, “maior prioridade” e congêneres. No entanto, essa marcante repetição (que parece tanger a redundância) deve ser vista como algo propositalmente direcionado a emprestar a seriedade que merece o tema, nunca esquecendo que semelhantes expressões também compõem outras normas, mormente as da Constituição e do ECA (o que será visto oportunamente). Importante destacar-se ainda que a Declaração em tela, a exemplo de outros Documentos Internacionais similares, fala em “princípio da prioridade imediata”, deixando claro, portanto, que a proteção (integral) à infância deve ser, além de prioritária, urgente, rápida. Deflui daí não haver lugar para discussão sobre a natureza das normas constitucionais de proteção à infância no Brasil. Ora, se a consecução dos direitos fundamentais da criança e do adolescente deve ocorrer com prioridade absoluta e imediata em relação às outras matérias constitucionais, é lógico que tais normas não são meramente programáticas ou de eficácia limitada.

Como já mencionado anteriormente, o princípio da Prioridade Absoluta está previsto no art. 4º do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) e no art. 227 da Constituição Federal de 1988, o Estatuto é subordinado da Constituição.

Esse princípio foi criado justamente com o intuito de tratar com muita clareza seu propósito de prioridade relacionado com os direitos fundamentais da criança e do adolescente.

O art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente menciona:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

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

De acordo com a análise de Murillo Digiácomo e Ildeara de Amorim Digiácomo, fica evidente que a defesa e promoção dos direitos fundamentais garantidos às crianças e adolescentes não são responsabilidade exclusiva de uma única entidade ou órgão. Pelo contrário, deve ocorrer através de uma ação coordenada e colaborativa entre família, sociedade/comunidade e Poder Público em todas as esferas de governo. A família é a instituição prioritária convocada para atuar na proteção dos direitos da infância e adolescência, e a convivência familiar é ressaltada como um direito fundamental a ser assegurado com absoluta prioridade.

O legislador estatutário estabeleceu diversos mecanismos de proteção à família, considerando o enunciado do artigo 226 da Constituição Federal. Esses mecanismos estão presentes em outras legislações, como na Lei nº 8.742/1993 - LOAS. Além disso, todos têm o dever de zelar pelo bem-estar e respeito aos direitos das crianças e adolescentes, como expresso nos artigos 18 e 70 do ECA.

Essa disposição legal também reafirma o princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, o qual deve orientar a atuação de todos, especialmente do Poder Público, para a defesa e promoção dos direitos garantidos a esse grupo. A busca pela garantia desses direitos deve ser uma prioridade máxima para toda a sociedade, visando assegurar um desenvolvimento saudável e pleno às crianças e adolescentes.

Nas palavras de Costa (2005, n.p):

A afirmação da criança e do adolescente como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento não pode ser definida apenas a partir de que a criança não sabe, não tem condições e não é capaz. Cada fase do desenvolvimento deve ser reconhecida como revestida de singularidade e de completude relativa, ou seja, a criança e o adolescente não são seres inacabados, a caminho de uma plenitude a ser consumada na idade adulta, enquanto portadora de responsabilidades pessoais, cívicas e produtivas plenas. Cada etapa é, à sua maneira, um período de plenitude, que deve ser compreendida e acatada pelo mundo adulto, ou seja, pela família, pela sociedade e pelo Estado.

Além disso, é importante destacar que a Doutrina da Proteção Integral tem raízes em lutas sociais históricas que precederam o processo de redemocratização

no Brasil. Ela se manifestou em diversos documentos internacionais após anos de pressão popular e movimentos organizados que visavam garantir não apenas os direitos mínimos de crianças e adolescentes, mas também os direitos fundamentais de todas as pessoas. A construção dessa Doutrina tem origens antigas e está ligada às conquistas históricas globais em prol da consolidação dos direitos humanos.

[...] ao contrário do que muitos pensam, a teoria da proteção integral e o princípio da prioridade absoluta não são coisas originárias do Brasil; são o resultado de longas e penosas lutas sociais ocorridas no mundo inteiro que deram origem a importantes documentos internacionais como: a) a Declaração Universal dos Direitos do Homem (aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948); b) a Declaração Universal dos Direitos da Criança (20 de novembro de 1959); c) a Convenção das Nações Unidas Sobre os Direitos da Criança (adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989 e promulgada no Brasil pelo Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990); d) a Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança nos Anos 90 (Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, Nova Iorque, 30 de setembro de 1990) (ALMEIDA, 2010, p. 25).

Entretanto, quando se trata de crianças e adolescentes, a palavra "prioridade" é seguida pelo adjetivo "absoluta" e é estabelecida na Constituição, não em leis secundárias ou políticas públicas do governo, o que, por si só, enfatiza a importância dos destinatários desta norma fundamental.

## **EXECUÇÃO DA NORMA E DESAFIOS DA SUA APLICAÇÃO**

A implantação do ECA está associada a mudanças no país inteiro, conforme cita Dom Luciano Mendes de Almeida (2001, p.13):

Este Estatuto será semente de transformação do País. Sua aplicação significa o compromisso de que, quanto antes, não deverá haver mais no Brasil vidas ceifadas no seio materno, crianças sem afeto, abandonadas, desnutridas, perdidas pelas ruas, gravemente lesadas em sua saúde e educação.

Diante das problematizações específicas já apresentadas podemos compreender um pouco mais do porque a norma não vir surtindo seu efeito, apesar de ser vigente, a mesma encontra muitas barreiras para sua atingir sua verdadeira eficácia. A lei aprovada é somente um dos passos, o requisito externo da lei, ou seja, sua aptidão para que ela venha a produzir seus efeitos jurídicos.

Coforme preconiza Souza (2006, p. 167), a concepção de participação social traz como novidade o controle do Estado exercido pela sociedade como um todo, com destaque para os mecanismos de controle social, como as conferências e os conselhos de política e de direito. Esses espaços democráticos possibilitam à sociedade buscar meios de participação, estabelecendo canais eficazes para o controle do 'Estado e, por consequência, fortalecendo o verdadeiro conceito de democracia.

A política de atendimento exigida pelo ECA é delineada nas disposições do art 87 do estatuto:

- I – políticas sociais básicas;
- II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;
- III – serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psico social às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- IV – serviço de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos;
- V – proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente. (BRASIL, 1990)

No panorama das ações governamentais, as políticas públicas representam uma dimensão que vai além das políticas básicas.

De acordo com a análise de Menicucci (2006, p. 2),

política pública se refere à ação das autoridades públicas na sociedade, referindo-se aquilo que os governos produzem, para alcançar determinados resultados, através de alguns meios. Nessa concepção, políticas públicas remetem a um conjunto de decisões mais um conjunto de ações para implementar aquelas decisões.

González (2012) menciona que para que os direitos estabelecidos pelo ECA e outras leis afins sejam efetivamente realizados na prática, garantindo a proteção da infância e juventude, é essencial que o conjunto de políticas sociais destinadas à inclusão de crianças e adolescentes esteja em pleno funcionamento. Além disso, é fundamental que essas políticas sejam cuidadosamente planejadas e executadas de forma a assegurar que as crianças e adolescentes tenham acesso efetivo a seus direitos. Essas políticas abrangem áreas essenciais, como saúde, educação, assistência social, trabalho e geração de renda, cada uma delas com suas próprias regulamentações e estruturas operacionais.

Liberati e Cyrino (2003) destacam que a lei fundamental estabelece de forma definitiva a participação direta do povo no poder, tornando-o um coparticipante ativo nas decisões políticas. Isso significa que a ideia de democracia evoluiu: não se limita mais apenas à representação, mas inclui a participação direta. Com base nessa premissa legal de que o povo não é apenas um observador na definição, implementação e supervisão das ações governamentais na área social, é urgente integrá-lo nesse contexto de envolvimento ativo.

E destaca Dias (2006), a participação da população na elaboração e supervisão das políticas sociais é assegurada tanto pela Constituição Federal de 1988 quanto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Ambas as leis estabelecem a criação de conselhos gestores de políticas públicas como um mecanismo para envolver a sociedade na tomada de decisões e na supervisão da implementação das políticas públicas. Isso significa que os cidadãos têm o direito e a responsabilidade de participar ativamente no processo de formulação e controle das políticas sociais, a fim de garantir que essas políticas atendam adequadamente às necessidades e aos interesses da comunidade.

Nas palavras de Pereira (1996 e 2001b) as políticas públicas são ações coletivas que colocam em prática os direitos sociais estabelecidos e protegidos por lei. Quando essas políticas não são efetivamente implementadas, os direitos sociais permanecem apenas como palavras no papel, perdendo sua validade prática e eficácia. Por meio das políticas sociais, bens e serviços são distribuídos com o propósito de enfrentar questões sociais que têm suas raízes nas desigualdades sociais. Em resumo, as políticas públicas são mecanismos fundamentais para garantir que os direitos sociais sejam concretizados e que a sociedade possa enfrentar desafios decorrentes de desigualdades sociais.

Nas citações de Iamamoto (2009) a violência social contra crianças e adolescentes, refletida na ausência de oportunidades de vida, persiste na sociedade atual. Apesar dos progressos no âmbito institucional, é evidente a necessidade de efetivar a aplicação das leis, garantir recursos no orçamento público e implementar políticas direcionadas à infância e adolescência, esse processo muitas vezes implica na fragmentação dos grupos de usuários que buscam a intervenção do Estado por meio de políticas públicas, levando em consideração características geracionais, de gênero e étnico-culturais.

Outro problema que se verifica é a prioridade como deveria esses seres

vulneráveis serem tratados, apesar do ECA prescrever feitos em virtudes das crianças e adolescentes e como também no art. 227 a Constituição Federal de 1988, trata sobre a proteção integral nos seguintes pontos:

Estabelece a importância e a prioridade absoluta de assegurar os direitos das crianças e adolescentes. Ele destaca que é um dever da família, da sociedade e do Estado garantir a esses grupos etários uma série de direitos fundamentais, como o direito à vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade e convivência familiar e comunitária. Além disso, visa protegê-los de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. O artigo também aborda a promoção de programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, inclusive com a participação de organizações não governamentais, enfatizando a importância de programas de prevenção e atendimento especializado para aqueles com deficiências físicas, sensoriais ou mentais.

Outros pontos tratados no artigo incluem a proteção especial em relação ao trabalho, previdência e direitos trabalhistas para adolescentes, acesso à escola, garantias legais para adolescentes que cometem atos infracionais, programas de prevenção para crianças e adolescentes dependentes de substâncias entorpecentes, punição severa para abuso, violência e exploração sexual de crianças e adolescentes, regulamentação da adoção assistida pelo Poder Público, e igualdade de direitos para filhos independentemente de sua origem.

O artigo destaca a importância de levar em consideração o disposto no artigo 204 ao atender os direitos da criança e do adolescente, referindo-se a outros aspectos relacionados aos serviços de assistência social. Em resumo, o artigo 227 do ECA estabelece princípios fundamentais para garantir a proteção e promoção dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil.

Sergio Luiz Kreuz (2012, p. 72) cita que:

Ao Judiciário foi reservado, não mais o papel de tutor da criança acolhida, mas a importante tarefa de interferir na modificação da realidade social da população in-fantojuvenil, para analisar, inclusive, as opções descricionarias dos demais poderes, contribuindo, desta forma, para o resgate da cidadania e da efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Ou seja, o autor destaca que o papel do Poder Judiciário em relação às crianças acolhidas não se limita mais a ser um tutor ou guardião, mas envolve uma

tarefa crucial de intervir e influenciar na transformação da realidade social das crianças e adolescentes. Isso inclui a análise das decisões discricionárias tomadas por outros ramos do governo. Essa intervenção tem como objetivo contribuir para o restabelecimento da cidadania e garantir a efetivação dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes. Em resumo, o Poder Judiciário desempenha um papel ativo na promoção do bem-estar e dos direitos das crianças, trabalhando para criar uma realidade social mais justa e protetora para essa população.

Ainda, de acordo com Marchesan:

A utilização da via jurisdicional se faz necessária sempre que o Estado se omite quanto a alguma política social ou ação de abrangência individual contemplada pelo ECA. [...] a intervenção do Judiciário somente se impõe quando determinado direito social é negligenciado. Nessa hipótese, esse Poder está reconhecendo uma omissão inconstitucional por parte dos demais poderes (MARCHESAN, 1998, p. 99).

Ou seja, essa afirmação sugere que o recurso ao sistema judicial é essencial sempre que o Estado não cumpre uma política social ou ação destinada a indivíduos, conforme estabelecido no ECA. A intervenção do Judiciário só é necessária quando um direito social específico é ignorado ou não é providenciado. Nesse cenário, o Poder Judiciário está identificando uma falha inconstitucional por parte dos outros poderes do Estado em garantir esse direito. Em resumo, o Judiciário entra em ação para corrigir omissões que vão contra os princípios e as leis previstas na Constituição e no ECA.

Conforme discutido por Raichelis (1998) a mesma apresenta várias observações sobre a participação social nos espaços institucionais em primeiro lugar, destaca-se a importância da participação social, mesmo em um contexto em que ocorrem desmontes e retrocessos em diversos aspectos da vida política e pública. Isso indica que a participação continua a ser relevante e necessária, no entanto, a autora também aponta que os processos sociais não são isentos de ambiguidades e contradições, independentemente dos projetos societários em questão. Isso sugere que a participação social pode ser complexa e trazer desafios, independentemente das intenções subjacentes. Além disso, menciona que a polêmica em torno da participação social e do significado político dos Conselhos, juntamente com as consequências de sua institucionalização, continua a gerar posições críticas e questionadoras. Isso se refere ao debate em andamento sobre se a participação da

sociedade civil nesses espaços é oportuna e quais são as implicações dessa participação. Em resumo, reflete sobre a importância da participação social em contextos políticos desafiadores, mas também destaca as ambiguidades e polêmicas que envolvem a participação nos Conselhos e a institucionalização desses espaços. A participação da sociedade civil em instituições públicas é um tema que continua a gerar discussões e questionamentos.

Nas palavras Kaufman (2004, n.p):

Realmente é indubitável que existem diversos graus de vigência...É toda via também indubitável que a probabilidade de cumprimento do direito é máxima quando ele é reconhecido ao nível da consciência das pessoas juridicamente obrigadas. É certo que, frequentemente, nós teremos e poderemos conformar-se com o grau mínimo de vigência, mas é juspoliticamente da maior importância que o direito se constitua de modo a ser aceite pela consciência, de forma ótima, como obrigatório.

Mas quando a mesma norma apesar de ser vigente não consegue alcançar seus objetivos, onde está o problema? Como já elencado acima, nas problematizações, podemos notar que um dos problemas que permanece desde gerações é a conscientização da sociedade em entender que crianças e adolescentes também são sujeitos de direitos e que a sociedade adulta deve se atentar a resguardar estes direitos.

Ainda, indo mais além, apesar de existir programas especializados, políticas públicas, entre outros; é evidente que maioria das crianças não conhecem ou não entendem o próprio direito. E aí entra o papel da sociedade, que por sinal e evidentemente é fundamental para a concretização do objetivo do Estatuto, que visa sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.

[...] a ação objetivando a garantia de direitos — dada a incompletude do âmbito das instituições para enfrentamento da complexidade das questões a serem enfrentadas — demanda uma intervenção concorrente de diferentes setores, nas diversas instâncias da sociedade e do poder estatal. A efetividade e a eficácia dessa intervenção dependem de sua dinâmica, que, por mais complexa que seja sua arquitetura, não pode deixar de realizar uma articulação lógica intersectorial, interinstitucional, intersecretarial e, por vezes, intermunicipal. Essa articulação deve levar à composição de um todo organizado e relativamente estável, norteado por suas finalidades (BAPTISTA, 2012, p. 188)

No entanto, é entendido que a responsabilidade e o dever de garantir os direitos das Crianças e dos Adolescentes não recaem apenas sobre o Estado e o

poder público, mas também sobre a comunidade, sociedade e família, conforme preconiza o ECA:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990).

Ainda, de acordo com o artigo 204º da Constituição, em especial o inciso "II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Também como nas palavras de Albuquerque (2006), uma outra iniciativa de caráter popular voltada para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente é a instauração dos Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Esses centros trabalham na busca pelos direitos desse público, pautando-se na proteção jurídica e social. Vale ressaltar que os primeiros centros criados tinham uma relevância tão significativa na defesa dos direitos da criança e do adolescente que o conceito de proteção jurídica social é claramente vinculado pelo ECA como uma das medidas a serem renovadas nas políticas de atendimento.

## **CONCLUSÃO**

A dificuldade enfrentada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em meio às políticas públicas e à prioridade absoluta é um desafio multifacetado que envolve a tríade de sociedade, Estado e família, bem como a implementação das políticas públicas e a execução da norma. As falhas na efetivação do ECA não podem ser atribuídas a um único ator ou fator, mas sim a uma interação complexa entre essas diferentes dimensões.

A sociedade desempenha um papel fundamental na conscientização e na pressão por mudanças, bem como na promoção de uma cultura que valorize os direitos das crianças e adolescentes. No entanto, a falta de engajamento e conhecimento da população pode resultar em uma lacuna entre a legislação e sua aplicação prática.

O Estado, por sua vez, deve fornecer recursos adequados e políticas públicas eficazes para garantir a proteção e o bem-estar das crianças e adolescentes. A

burocracia, a falta de investimento e a corrupção podem minar a implementação das políticas e a execução da norma.

A família desempenha um papel crucial na criação de um ambiente seguro e saudável para as crianças, mas as dificuldades socioeconômicas e as pressões externas podem afetar sua capacidade de cumprir essa responsabilidade.

Para superar essas dificuldades, é necessário um esforço conjunto de todos os atores envolvidos. Isso inclui conscientização e educação da sociedade, investimento adequado por parte do Estado, apoio às famílias em situações vulneráveis e uma fiscalização eficaz da implementação das políticas públicas. Somente abordando esses desafios de forma holística e colaborativa é possível garantir que a prioridade absoluta estabelecida pelo ECA seja verdadeiramente cumprida, assegurando um futuro mais seguro e promissor para as crianças e adolescentes do Brasil.

## **CHALLENGES AND EFFECTIVENESS OF THE STATUTE OF CHILDREN AND ADOLESCENTS WITH A FOCUS ON THE PRINCIPLE OF ABSOLUTE PRIORITY**

### **ABSTRACT**

The present work seeks to analyze the Child and Adolescent Statute (ECA) and the barriers that prevent the full implementation of this norm, despite its premise of "absolute priority". The ECA, promulgated in 1990, represents a legal framework in Brazil, establishing fundamental rights for children and adolescents. However, over the years, numerous difficulties have hindered the effective implementation of these measures, resulting in persistent challenges in guaranteeing the well-being and full protection of these young people. This study aims to examine these complexities and identify the main factors that affect the implementation of the ECA, with the aim of contributing to discussions on how to overcome these obstacles and strengthen the protection of the rights of children and adolescents in Brazil. The methods used to conduct this research are mainly the bibliographic method, of a qualitative nature, and the documentary research method. The bibliographic method is used to extract relevant and critical information on the topic, in particular the responsibility of the State and society, based on considerations already presented by other authors.

**Keywords:** ECA; Absolute Priority; Effectiveness-Barriers.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria do Camo. **Participação popular nas políticas públicas. Espaço de construção da democracia brasileira.** São Paulo: Instituto Polis, 2006 . p. 68.

ALMEIDA, Andreia Cristina da Silva; PEDERSEN, Jaina Raqueli; SILVA, Jorge Alexandre da. Estatuto da Criança e do Adolescente: **os (des) caminhos na efetivação da proteção de crianças e adolescentes.** Emancipação, Ponta Grossa, v. 20, p. 1-24.

ALMEIDA, Dom Luciano Mendes de. Comentário de Dom Luciano Mendes de Almeida. Artigo 1, Livro 1, tema: **criança e adolescente.** In: CURY, Munir; SILVA, Antônio Fernando do Amaral; GARCÍA MENDEZ, Emílio (Coords.). Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais. 3. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros Ed., 2001

ALMEIDA, Mágida Cristiane de. A EDUCAÇÃO BÁSICA E O PRINCÍPIO DA PRIORIDADE ABSOLUTA. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 66, p. 1- 32, maio/ago 2010. Disponível em: [http://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista\\_artigo/arquivo\\_1285762997.pdf](http://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1285762997.pdf). Acesso em: 21 outo

AMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na cena contemporânea.** In: CFESS/ABEPSS. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.* Brasília: CFESS/Abepss, 2009. p. 15-50.

ANSELMO, Rosinei Paes. **Toque de cidadania.** Disponível: [https://documentos.mpsc.mp.br/portal/Conteudo/cao/cij/artigos/toque\\_%20de\\_cidadania\\_rosinei\\_paes\\_anselmo.pdf](https://documentos.mpsc.mp.br/portal/Conteudo/cao/cij/artigos/toque_%20de_cidadania_rosinei_paes_anselmo.pdf) . Acesso em: 12 dez. 2022.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos.** Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n° 109, p. 179-199, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil/1988**, Brasília: Senado Federal, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** 05 de outubro de 1988. Art.204.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** de 05 de outubro de 1988. Art. 227.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Lei federal 8.069 de 13 de Julho de 1990. Brasília: Senado Federal, 1990.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente:** Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. 3.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. Art1º.

COSTA, Ana Paula Motta. **As garantias processuais e o direito penal juvenil: como limite na aplicação da medida sócio-educativa de internação.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.p.62.

**DECLARAÇÃO Universal dos Direitos do Homem (1948).** Disponível em:[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_declaracao\\_americana\\_dir\\_homens.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_declaracao_americana_dir_homens.htm). Acesso em 10 de novembro de 2023.

Depoimento do Exmo.Sr. **JOÃO BATISTA COSTA SARAIVA - Juiz do Juizado Regional da Infância e da Juventude do Município de Santo Ângelo, Estado do Rio Grande do Sul, ao Grupo de Trabalho do ECA,** Câmara dos Deputados, Número: 0324/04 Data: 13/04/04.

DIAS, M.B. A impunidade dos delitos domésticos. Palestra proferida no IX **Congresso Nacional da Associação Brasileira das Mulheres de Carreira Jurídica.** Alagoas. 2006.

**DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: Apontamentos e Reflexões Teórico-Práticas.** In: Fontes sobre a infância: diagnóstico de fontes de informação sobre a criança e o adolescente / Rede Marista de Solidariedade. – 1. ed. São Paulo: FTD, 2012.

Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês; PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs.). **Política social e democracia.** São Paulo: Cortez, 2001a.

FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. **O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Professor:** Reflexos na sua formação e atuação. São Paulo: Cortez, 2008. p. 39.

FONSECA, F. F. *et al.* As vulnerabilidades na infância e adolescência e as políticas públicas brasileiras de intervenção. **Revista Paulista de Pediatria**, v. 31, n. 2, p. 258–264, jun. 2013.

GONZÁLES, Rodrigo S. O marco jurídico da proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. In: MACIEL, Ana L. S. FERNANDES, Rosa M. C. (Orgs.) O direito das crianças e dos adolescentes em análise. Porto Alegre: **Fundação Irmão José Otão**, 2012

HINTZE, G. Evolução da legislação voltada à criança e ao adolescente no Brasil. **Universidade do Planalto Cata-rinense (UNIPLAC).** Santa Catarina, p. 1-13, 2007. Disponível em: <<http://www.uniplac.net/emaj/Artigos/011.pdf>>. Acesso em: 05 de Set. de 2023

ISHIDA, Válter Kenji. Estatuto da criança e do adolescente: **doutrina e jurisprudência.** 15 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 38

KAUFMANN, Arthur. Filosofia do Direito. Trad. Antonio Ulisses Cortes. Lisboa: **Fundação Calouste Gulben Kian**, 2004.

KREUZ, Sergio Luiz. **Direito à convivência familiar da criança e do adolescente, Direitos fundamentais, princípios constitucionais e alternativas ao acolhimento institucional.** Curitiba: Juruá, 2012.

KROGER, Edmundo. **Desnecessário toque de recolher**. Disponível em: <[https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/crianca-e-adolescente/toquederecolher/posicionamentos\\_gerais/toque\\_recolher\\_reduzido\\_para\\_jornal.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/crianca-e-adolescente/toquederecolher/posicionamentos_gerais/toque_recolher_reduzido_para_jornal.pdf)> Acesso em: 18 de janeiro de 2023.

LIBERATI, Wilson Donizeti Liberati; CYRINO, Público Caio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2º ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. P.134.

MENICUCCI, T. M. G.. Gestão de políticas públicas: estratégias para construção de uma agenda. In: 9º **CONGRESSO NACIONAL DE RECREACION**, 2006, Bogotá. 9º CONGRESSO NACIONAL DE RECREACION - memorias, 2006.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

PEREIRA, P. A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: uma crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da criança e do adolescente**: uma proposta interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar. 1999.

PINI, Francisca. **Salvar o ECA**. Disponível em: [https://www.paulofreire.org/Livro\\_ECA.pdf](https://www.paulofreire.org/Livro_ECA.pdf)> Acesso em: 12 de janeiro de 2023. Senado Federal, 2006.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

ROSSATO, Luciano Alves. Estatuto da Criança e do Adolescente comentado/ Luciano Alves Rossato, Paulo Eduardo Lépre, Rogério Sanches Cunha. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2010.

SANTOS, Nilton Kasctin dos. A estrutura normativa de proteção à infância: breves comentários. In: **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, n.88, p. 284-299.dez.2002.

SILVA, Jose Afonso da. **Aplicabilidade das normas Constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2006, p.93.

SOUZA, R. O. Participação e controle social. In: SALES, M.A; MATOS, M.C; LEAL, M.C. (Orgs.). **Política social, família e juventude: uma questão em debate**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2006, p.167-188.

ROSSATO, Luciano Alves. Estatuto da Criança e do Adolescente comentado/ Luciano Alves Rossato, Paulo Eduardo Lépre, Rogério Sanches Cunha. São Paulo: Editora **Revista dos Tribunais**, 2010.

TASSELLI, Roberta. Sistema de Garantia dos Direitos da criança e do Adolescente.



**Criança Livre de Trabalho Infantil.** Disponível em:  
<<https://livredetrabalho infantil.org.br/trabalho-infantil/como-enfrentar/sgdca/>>  
Acesso em: 25 de outubro de 2022.

TÔRRES, Célia, FILHO, Rodrigo de Souza e MORGADO, Rosana. Política da Infância e Juventude: Estatuto da Criança e do Adolescente e serviços social. In: **Serviço Social e Políticas Sociais** (Série Didáticos). Rio de Janeiro: Editora, UFRJ, 2006.

TORO, José Bernardo; WERNECK, Nisia Maria Duarte. **Mobilização Social: um modo de construir a democracia e a participação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

UNICEF Brasil. (19/07/2023.). **História dos direitos da criança**. Recuperado de URL: <https://www.unicef.org/brazil/historia-dos-direitos-da-crianca>.

VIANNA, A. De R. B. **O mal que se advinha**: Política e a minoridade no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999.