

Tijolo por tijolo num desenho lógico: crianças e adolescentes brasileiros, de objeto de medidas a sujeitos de direitos

Ladrillo por ladrillo en un dibujo lógico: niños y adolescentes brasileños, de objeto de medidas a sujetos de derechos

Elisangela da Silva Machieski*

Resumo: Focado no processo de construção e aprovação da legislação destinada ao público infantojuvenil – tanto em contexto internacional, como no cenário nacional brasileiro – este artigo busca abarcar a dinâmica histórica pautada no contexto da década de 1980 e nos anos iniciais da década seguinte. Busco facilitar a compreensão da envergadura e do significado que o trajeto legislativo brasileiro conferiu ao novo paradigma de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. A narrativa foi dividida em duas partes. O contexto internacional, mais precisamente referente à Convenção sobre os Direitos da Criança, foi abordado na primeira parte. Logo, adentro terras brasileiras, para apresentar a construção da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990. Ambas as partes, fundamentadas na legislação e na compreensão do seu contexto, convergem para uma mesmo local, o tempo-espaço que as crianças e adolescentes tornam-se legalmente sujeitos de direitos.

Palavras-chave: Direitos infantojuvenis. Convenção sobre os Direitos da Criança. Estatuto da Criança e do Adolescente.

Resumen: Centrado en el proceso de construcción y aprobación de la legislación dirigida a niños, niñas y adolescentes – tanto en el contexto internacional como en el escenario nacional brasileño – este artículo busca abarcar las dinámicas históricas guiadas en el contexto de la década de 1980 y en los primeros años de la década siguiente. Busco facilitar la comprensión del alcance y el significado que el camino legislativo brasileño ha dado al nuevo paradigma de niños, niñas y

* Doutora em História pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e Professora na Universidade Estadual do Norte do Paraná, UENP.

adolescentes como sujetos de derechos. La narrativa se dividió en dos partes. El contexto internacional, que se refiere más precisamente a la Convención sobre los Derechos del Niño, se abordó en la primera parte. Pronto, adentro en tierras brasileñas, para plantear la construcción de la Constitución Federal de 1988 y el Estatuto da Criança e do Adolescente en 1990. Ambas las partes, basadas en la legislación y en la comprensión de su contexto, convergen en el mismo lugar, el espacio-tiempo en que los niños y adolescentes se han tornado legalmente sujetos de derechos.

Palabras clave: Derechos de los niños, niñas y adolescentes. Convención sobre los Derechos del Niño. Estatuto da Criança e do Adolescente.

Introdução

No Brasil, as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pela dualidade do passado-presente ditatorial pulsante, uma parcela da população do país vivenciava esse tempo presente carregado de passado. Por outro lado, vivenciava-se uma expectativa carregada de esperança para com o futuro. Em consequência disso, como uma somatória de ambos, muitas foram as manifestações sociais em prol de dias melhores. Inaugurava-se um novo momento, perspectiva de que o futuro viesse a ser melhor para as crianças e os adolescentes brasileiros, e isto se pautava no trabalho que estava acontecendo: nas manifestações sociais, na organização de movimentos sociais, no envio de emendas parlamentares.

Esboços de um novo desenho se formavam, novos traços, novas cores. No entanto, faz-se necessário afirmar que a luta pelo reconhecimento de crianças e adolescentes brasileiros como sujeitos de direitos não foi algo linear; foi processo, foi movimento. No decorrer da década de 1980, discutiam-se na Organização das Nações Unidas (ONU) os direitos de crianças e adolescentes, tais fatores acabaram por convergir em artigos materializados na Constituição Nacional do Brasil. Nesse sentido, quando nascia o Artigo 227 de nossa Carta Magna, em 1988, diversos setores conheciam os debates do anteprojeto da convenção que acontecia há quase

uma década, fato que propiciou a inclusão de princípios que estavam sendo discutidos em âmbito internacional. E esses foram fatores imprescindíveis para o desenho de um futuro que se projetava para crianças e adolescentes.

O Estatuto da Criança e do Adolescente é fruto desse horizonte de expectativa aberto, que se desenvolveu frente a um espaço de experiência que se fechava, uma vez que o modelo Funabem, filho do período ditatorial, já não servia como inspiração para o futuro, senão como antítese. O Código de Menores de 1979 também deveria ficar nas páginas de um passado. A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente pode ser interpretada como a coroação para uma ruptura com esse passado-presente, fazendo com que a história das crianças e dos adolescentes saísse da sombra dos adultos. Era a consolidação de outra maneira de olhar para o público infantojuvenil: a partir da perspectiva de sujeito de direito.

A década de 1980 e os primeiros anos da década seguinte são objeto de análise deste artigo, com o objetivo de apresentar e problematizar esse árduo caminho percorrido por meio do movimento legal, ou seja, como se construíram esse conjunto de leis relacionadas ao público infantojuvenil. A narrativa – que metaforicamente pode ser comparado a uma caminhada – foi dividida em duas partes. Como ponto de partida o foco se deteve no contexto internacional, mais precisamente na Convenção sobre os Direitos da Criança. À medida que o trajeto é percorrido, saio do cenário internacional e apresento no cenário nacional brasileiro a construção da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990. Ambas as partes – fundamentada na legislação e na compreensão do seu contexto – convergem para um mesmo local, o tempo-espaço que as crianças e adolescentes tornaram-se legalmente sujeitos de direitos.

Normas que vêm de fora ou a Convenção sobre os Direitos da Criança

Um marco para o Ano Internacional da Criança¹, essa era a ideia do governo polonês quando apresentou no ano de 1978 a primeira versão do que viria a ser a

¹ O ano de 1979 foi declarado, pela ONU, como o Ano Internacional da Criança.

Convenção sobre os Direitos da Criança à Comissão de Direitos Humanos da ONU. No entanto, a proposta – ao ser encaminhada para apreciação aos países integrantes da Organização das Nações Unidas – sofreu severas críticas, principalmente na parte relativa à instituição dos direitos. Foi nesse cenário, mediante a ausência de respaldo, que nasceu a proposta de um grupo de trabalho, que partiria de uma segunda versão do documento, revisado e readaptado pelo governo polonês e, conseqüentemente, reapresentado à ONU.

O processo da convenção se prolongou por uma década e seguiu os trâmites necessários à elaboração de um documento internacional. A segunda versão da redação foi apresentada à Comissão de Direitos Humanos, em 1979, pela Polônia, e esse foi o pontapé inicial para as reuniões que aconteceram entre 1979 e 1988. Durante esse período, representantes de diversos países se reuniram anualmente para discutir a redação do documento, colaborar em sua produção e aprová-la. Os encontros contaram, também, com a participação de diversas Organizações não Governamentais (ONG) e Organizações Internacionais (OI).

O grupo de trabalho, desde sua primeira reunião, adotou o princípio de avanço por artigo, o que significa que a equipe somente prosseguiria para o próximo quando o artigo em análise fosse discutido e aprovado. Essa etapa, identificada como primeira leitura, foi repleta de negociações em função do contexto da Guerra Fria, quando as tensões entre Estados Unidos, União Soviética e seus respectivos aliados eram sentidas no interior da equipe. O segundo motivo das constantes negociações foi o fato de englobar diferentes sociedades, religiões e culturas. Algumas das divergências observadas foram apresentadas pelo sociólogo chileno Francisco Pilotti: a) os países pertencentes ao bloco soviético e seus apoiadores defendiam os direitos econômicos e sociais; b) os países do Ocidente, principalmente os Estados Unidos, primavam por direitos de caráter civil e político; c) o artigo que se referia à liberdade religiosa foi defendido por países ocidentais, apoiados pelo bloco latino-americano, e contou com forte resistência dos países islâmicos (PILOTTI, 2001).

Essas negociações também podem ser apontadas como responsáveis, em alguns casos, pelo caráter amplo de determinados artigos, fruto desses acordos.

Para exemplificar, utilizo o Artigo 14 do texto da Convenção, inciso primeiro, que afirmava que os Estados-partes deveriam respeitar o direito da criança à liberdade de pensamento, de consciência e crença. O artigo foi proposto pelos Estados Unidos, sua inclusão foi apoiada pelos países ocidentais industrializados e latino-americanos; no entanto, não foi aceito pelos países islâmicos, pois, de acordo com estes últimos, interferiria na autoridade dos pais/mães sobre as crianças. Para ser aceito, além de indicar o direito à liberdade de crença, o artigo teve que apontar, em seu inciso segundo, que os pais/mães deveriam ter respeitado o seu direito de orientar as crianças em relação à sua fé ou crença.

Quanto à participação latino-americana, os países que mais participaram foram o Brasil e a Argentina, que estiveram presentes em nove reuniões, entre 1981 e 1988, seguidos de Cuba (oito), Peru (sete), Venezuela (seis), México (cinco), Colômbia (quatro), Nicarágua (três), Panamá (dois). Bolívia, Costa Rica, Honduras e Haiti estiveram presentes em uma reunião. Entre os feitos que merecem destaque relativamente à participação do bloco latino-americano está a proposta do Artigo 8, de autoria da Argentina. O referido artigo aborda o direito de preservação de identidade, nacionalidade, nome e relações familiares das crianças. Tal proposta estava diretamente relacionada às violências cometidas contra as crianças e adolescentes pelos representantes do regime autoritário que governaram aquele país de 1976 a 1983².

O artigo também dispõe que, em caso de as crianças e os adolescentes serem privadas de qualquer elemento que constitui a sua identidade, o Estado-parte tem obrigação de prestar assistência para que sua identidade seja restabelecida. O posicionamento referente à adoção internacional também foi algo marcante, pois a posição do bloco latino-americano era contrária ao texto proposto, principalmente com a intenção de apontar medidas que evitassem aberturas para o tráfico de

² A última ditadura vivenciada pela Argentina (1976-1983) utilizou o roubo de filhos de presos e/ou mortos políticos como parte das estratégias de repressão. As crianças que foram raptadas de suas famílias consanguíneas tiveram, também, a identidade roubada, pois foram entregues a outras famílias que as registraram como sendo seus filhos/as consanguíneos. De acordo com a *Asociación de Abuelas de Plaza de Mayo* mais de 500 crianças foram apropriadas no referido período. Atualmente, por meio dessa mesma associação, foram encontrados 128 netos/as. Sobre o tema ver: VILLALTA, Carla. *Entregas y secuestros*. El rol del Estado en la apropiación de niños. Editores del Puerto – CELS, Buenos Aires, 2012.

crianças, fato observado no contexto latino-americano entre as décadas de 1970 e 1980.

A redação do projeto, depois dessa primeira etapa, foi encaminhada a diversos órgãos, resultando em novas propostas que seriam incorporadas à sua versão final. Por sua vez, a segunda leitura se deu entre novembro e dezembro de 1988. Após aprovação realizada pelo grupo de trabalho, a redação final seguiu os trâmites legais e foi encaminhada à Comissão dos Direitos Humanos, que, após aprová-la, enviou ao Conselho Econômico e Social e, por fim, à aprovação da Assembleia Geral. Esse processo durou aproximadamente um ano e se concluiu em 20 de novembro de 1989, quando, por unanimidade, a versão final do documento foi aprovada. A Convenção sobre os Direitos da Criança entrou em vigência em setembro de 1990, com caráter de normativa internacional. Em linhas gerais, seu texto³ conta com 54 artigos, e é organizado em três partes.

Antes de adentrar cada uma das partes que compõem esse texto, vamos ao preâmbulo. Todo instrumento internacional tem início com um preâmbulo, que, por sua vez, cumpre finalidades diversas, mas, geralmente, aponta vínculos entre o texto, seus objetivos básicos e os antecedentes mais relevantes relacionados à temática. No que tange ao preâmbulo da convenção aqui tratado, foram compilados alguns direitos da criança referentes aos textos internacionais antecedentes, tais como as Declarações sobre os Direitos da Criança de 1924 e 1959 e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Políticos, de 1966. O preâmbulo também reconhece que os problemas de crianças e adolescentes que viviam em condições excepcionalmente difíceis era uma realidade, e que as violações de seus direitos constituíam um fenômeno de caráter global.

A primeira parte corresponde aos direitos das crianças propriamente ditos⁴; ali também se encontram as medidas que os Estados-partes devem realizar para

³ A Convenção sobre os Direitos da Criança possui, além do texto original, três protocolos facultativos, a saber: sobre vendas de crianças, exploração sexual e pornografia infantil (2002); sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados (2002); sobre procedimentos em relação às comunicações (2014).

⁴ O Artigo 1º, da Convenção sobre os Direitos da Criança, define criança a partir do seguinte enunciado: “Nos termos da presente Convenção, criança é todo o ser humano menor de 18 anos,

garantir efetivar estes direitos. São 41 artigos, que podem ser organizados em quatro princípios básicos: a) direito à vida e ao desenvolvimento – que consiste na obrigação do Estado-parte de garantir a sobrevivência e o desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social das crianças – isso inclui medidas legais para protegê-las contra qualquer tipo de violência, abuso e exploração; b) interesse superior da criança: toda e qualquer ação direcionada às crianças tomada por atores públicos deve considerar, em primeiro plano, o interesse da criança; c) não discriminação: direito à igualdade, não ser discriminado por gênero, etnia, classe social, idade, credo, ou qualquer outra condição da criança; d) participação: garantia de liberdade de expressão, direito à informação e a ser ouvida em decisões referentes à sua vida. Todas essas garantias somadas têm como objetivo a proteção integral das crianças⁵.

A segunda parte do texto da Convenção sobre os Direitos da Criança apresenta um conjunto de quatro artigos – de 42 a 45 – que abordam a formação, a regulamentação e a função do Comitê para os direitos da Criança. O referido comitê, de acordo com o Artigo 43, deveria ser formado por dez especialistas⁶, a serem eleitos em votação secreta, de uma listagem prévia de pessoas nomeadas pelos Estados-partes. Sua principal responsabilidade estava em acompanhar a ratificação e o progresso no cumprimento das obrigações de cada Estado-parte quando relacionado à Convenção dos Direitos da Criança. A terceira parte foi constituída por nove artigos – de 46 a 54 – que regulamentam o próprio instrumento quanto a assinaturas, ratificação, implementação e denúncias.

O processo até aqui narrado resultou no nascimento de uma normativa internacional que contou com grande adesão dos Estados nacionais. A Convenção sobre os Direitos da Criança foi assinada e ratificada por todos os países que fazem parte da ONU, exceto pelos Estados Unidos. É preciso evidenciar que, diferente da

salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir a maioria mais cedo”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre os Direitos da Criança*, 1989, Artigo 1.

⁵ É importante salientar que a Declaração sobre os Direitos das Crianças é uma norma internacional ainda em vigência, fato que levou – no decorrer da narrativa – à conjugação verbal no tempo presente quando referente a tal legislação.

⁶ Desde 2002, a partir de uma emenda no Artigo 43, o Comitê para os Direitos da Criança passou a ser constituído por 18 membros.

Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, que apresentava sugestões, com princípios de natureza moral, que os Estados poderiam utilizar ou não, a Convenção sobre os Direitos da Criança tem força de lei internacional, de natureza coercitiva e que exige de cada Estado-parte um posicionamento (VERONESE, 2013).

A mudança nas legislações nacionais era o objetivo do esforço internacional realizado pela convenção. Ao ratificá-la, cada país assumia a responsabilidade de garantir os direitos das crianças por meio de ordenamento jurídico interno. A necessidade de averiguação das leis nacionais pautou o texto do Artigo 44 da normativa internacional, que prevê que os Estados-partes deveriam apresentar, dois anos após a ratificação, o primeiro relatório ao Comitê para os Direitos da Criança. Todavia, o processo necessitaria ser contínuo e os relatórios, sucessivos, encaminhados a cada cinco anos.

O Comitê para os Direitos da Criança iniciou seus trabalhos em 1991, sendo sua principal função examinar os relatórios e emitir recomendações para o real cumprimento das obrigações contraídas pelos Estados-partes em relação à Convenção dos Direitos da Criança. Entre examinar e emitir o parecer sobre os relatórios, o comitê estabelecia diálogos com representantes do Estado-parte, primeiro, com o intuito de buscar informações adicionais; segundo, para estabelecer um consenso acerca de medidas e ações que fariam parte das recomendações encaminhadas ao Estado-parte.

Os países latino-americanos foram pioneiros no processo de ratificação⁷ da Convenção sobre os Direitos da Criança. Alguns, inclusive, foram também os primeiros a incorporar os princípios emanados da normativa internacional nas legislações de caráter nacional. O jurista argentino Emílio García Méndez associou a forte aprovação da Convenção sobre os Direitos da Criança com o retorno à democracia em vários países latino-americanos (GARCIA-MÉNDEZ, 2001), o que

⁷ Equador, março de 1990; Bolívia e Guatemala, junho de 1990; El Salvador, julho de 1990; Chile, Costa Rica e Honduras, agosto de 1990; Brasil, México, Paraguai, Peru e Venezuela, setembro de 1990; Nicarágua, outubro de 1990; Uruguai, novembro de 1990; Argentina e Panamá, dezembro de 1990; Colômbia e República Dominicana, junho de 1991; Cuba, agosto de 1991. Ver: UNICEF. *La convención sobre los derechos de los niños quince años después*, América Latina. UNICEF/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2004.

permite inferir que o discurso sobre os direitos das crianças se ajustava à reconstrução da democracia (COSTA, 1990).

Ainda no contexto latino-americano, a implantação da Convenção sobre os Direitos da Criança pode ser pensada em duas fases principais. A primeira, situada entre 1989 e 1991, quando aconteceram as ratificações, momento de transição de modelos, de pensar estratégias para as mudanças que deveriam ser apropriadas quando relacionadas às legislações nacionais. O segundo momento se caracteriza por uma escala temporal mais ampla, entre 1992 e 2004, quando ocorreu uma expansão jurídico-cultural e as legislações nacionais passaram a ser reformuladas, tendo como princípio a Convenção dos Direitos das Crianças⁸. No decorrer da década de 1990, outros países latino-americanos oficializaram leis pautadas no tratado⁹, encerrando esse processo em 2004, quando o último país incorporou em seu sistema legislativo os princípios da normativa internacional.

O que também cabe ser mencionado neste espaço temporal é a entrega dos primeiros relatórios por países latino-americanos. Podemos classificar a entrega dos países em dois recortes temporais distintos: a) primeira parte da década de 1990, entre 1990 e 1994: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai e Peru; b) últimos cinco anos da década, entre 1995 e 1999: Cuba, Equador, Guatemala, Panamá, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. A maioria dos países no recorte temporal entre 1990 e 1994 enviou o relatório conforme exigia o Artigo 44 da legislação. Já o segundo grupo entregou o relatório não considerando tal exigência. O Brasil, por sua vez, enviou o seu primeiro relatório somente no ano de 2003.

⁸ Para maiores informações ver: UNICEF. *La convención sobre los derechos de los niños quince años después*, América Latina. UNICEF/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2004 .

⁹ Perú: Código del Menor, 1992; El Salvador: Código de la Familia, 1993 e Ley del Menor Infractor, 1994; Costa Rica: Ley de Responsabilidad Penal Juvenil, 1996; Honduras: Código de la Niñez y la Adolescencia, 1996; Paraguai: Ley de Adopciones, 1997 e Código de la Niñez y la Adolescencia, 2001; Nicarágua: Código de la Niñez y la Adolescencia, 1998; Venezuela: Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente, 1999; Bolívia: Código del Niño, Niña y Adolescente, 1999; Panamá: Ley 40 de Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia, 1999; México: Ley Federal para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, 2000; Guatemala: Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, 2003; República Dominicana, Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes, 2003; Uruguai: Código de la Niñez y la Adolescencia, 2004.

A Convenção sobre os Direitos da Criança apresentou outra concepção jurídica para o direito da infância: a doutrina da proteção integral. Ao pensar o contexto latino-americano, tínhamos, de um lado, a legislação menorista, na qual ainda predominava o conceito de “menor em situação irregular”. Por outro lado, havia um instrumento jurídico que propunha mudanças significativas no universo infantojuvenil. Os países latino-americanos conviviam, portanto, com duas visões antagônicas no mundo jurídico relativo à infância: a da proteção integral, que ensejava a formulação de políticas públicas para todas as crianças; e a da situação irregular, pela qual somente os “menores” eram alvo de intervenção estatal.

No Brasil, a doutrina menorista, pautada no Código de Menores de 1979, indicava que a proteção estatal deveria ser direcionada à erradicação das situações de irregularidades, e consistia em intervenções em pessoas com idade inferior a dezoito anos que se encaixassem em uma dessas situações: abandonado, vítima de violência, perigo moral, desvio de conduta ou autoria de infração penal. Neste sentido, a Doutrina da Situação Irregular, que inicialmente era uma expressão jurídica, acabou por gerar em nosso país duas infâncias: a infância escola-família-comunidade e a infância trabalho-rua-delito (COSTA, 2006). Pautada em uma questão de classe social, os filhos das famílias pobres eram encaixados no conceito de menor e, embora o código dispusesse sobre assistência, proteção e vigilância em relação a esses sujeitos, as intervenções, em sua maioria, se centravam na institucionalização. Criaram-se, em nosso país, mecanismos utilizados para controle social da população infantojuvenil pobre, pautados no modelo de apartação social.

O Código de Menores de 1979 reforçou, de maneira veemente, o sistema de recolhimento de menores, “um sistema massificado, massificador e violador de direitos” (SEDA, 1992, p 57). Talvez esse seja o motivo principal pelo qual os movimentos sociais em prol do público infantojuvenil visavam à erradicação dessa doutrina e, conseqüentemente, do Código de Menores. No entanto, alguns outros fatores associados a esse sistema de recolhimento também endossaram a revogação do referido Código: a) os “poderes ilimitados” que possuíam os juízes de menores, principalmente pelo caráter interpretativo-subjetivo do Código, o que lhes permitia

não se sujeitarem a critérios objetivos; b) o processo inquisitorial ao quais crianças e adolescentes eram submetidas, sem a presença de advogados e, por muitas vezes, vítimas de violências; c) prisão cautelar, mesmo sem flagrante e sem ordem escrita da autoridade judiciária; d) medidas de internação sem determinação de tempo, aguardando posterior manifestação da autoridade judiciária (VERONESE, 1999). No decorrer da década de 1980, a cada dia que passava, essas medidas foram se tornando mais escancaradas e, conseqüentemente, susceptíveis a críticas mais severas.

Nesse mesmo contexto, entrava em pauta a discussão sobre a Doutrina da Proteção Integral, que foi engendrada nas discussões da Convenção sobre os Direitos das Crianças e, posteriormente, adotada pelas legislações nacionais, respectivamente a Constituição Nacional de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente. A Doutrina da Proteção Integral é pautada na ótica da integralidade, no reconhecimento de que para todas as crianças e adolescentes, sem nenhuma distinção, se devem todos os direitos fundamentais inerentes a qualquer pessoa, somados aos direitos de condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Dentro do princípio da proteção integral cabe também o interesse superior da criança, tendo o público infantojuvenil à garantia de receber proteção e ter seus direitos assegurados pela família, pela sociedade e pelo Estado.

Essa dualidade esteve presente no Brasil e na maioria dos países latino-americanos. Em alguns casos, no caráter jurídico/legislativo, pois, com a ratificação da convenção, os países passaram a ter em vigor dois conjuntos de leis antagônicas: a normativa internacional e as leis nacionais, que se pautavam pelo paradigma menorista. O Brasil foi uma exceção, pois, quando assinou a convenção, já possuía a Constituição de 1988, que também era pautada na proteção integral. No entanto, a dualidade, que não estava apenas na legislação, se fazia presente nas práticas cotidianas. O dualismo entre “ser criança” e “ser menor” podia ser percebido em diversas situações, um exemplo foi o discurso proferido por Fernando Collor de Mello, presidente brasileiro, em maio de 1990, quando anunciava à nação que crianças e adolescentes passariam a ser prioridade absoluta do governo federal:

A partir de hoje, deste momento, a qualidade de vida de nossas crianças será preocupação central e objetivo maior da ação do Governo. [...] estamos na era da imagem. O quadro trágico da miséria, do abandono e da marginalidade em que vivem e em que morrem as nossas crianças fala por si mesmo. Temos de dizer basta! Não podemos continuar a ser o Brasil das carências inaceitáveis e desumanas que afetam nossas crianças. Não podemos ser o Brasil dos “pixotes”. [...] A democracia só floresce e frutifica numa sociedade em que as virtudes cívicas são cultivadas e prevalecem na forma de interesse pelo bem comum. Ora, a que conceito de bem comum corresponderá à permanência de cenas chocantes de pobreza, sofrimento e criminalidade infantis que se multiplicam em nossas cidades? [...] por isso eu estou convocando a nação, cada brasileiro, a engajar-se na luta pela criança. Precisamos de todos: do cidadão, das famílias, das igrejas, das organizações religiosas, dos empresários, dos trabalhadores, dos organismos representativos da sociedade, dos veículos de comunicação. O Brasil, enfim, deve se conscientizar de que ou salvam-se as crianças ou perde-se o país (MELLO, 1990, p 12-17).

Este trecho foi retirado do discurso presidencial realizado no dia em que o texto da Convenção sobre os Direitos da Criança foi encaminhado ao Congresso Nacional brasileiro. Em 14 de setembro de 1990, a Convenção sobre os Direitos das Crianças foi aprovada, sendo ratificada pelo Brasil dez dias depois, em 24 de setembro¹⁰. O discurso proferido pelo presidente Fernando Collor de Mello informava sobre o contexto dos anos iniciais da década de 1990, em um primeiro momento, e de maneira evidente, pela enunciação do discurso da “prioridade absoluta da criança” extraído do texto da normativa internacional. E posteriormente, talvez indiretamente, o discurso referia-se às reivindicações dos movimentos sociais em prol das crianças e adolescentes que aconteceram nos últimos anos da década de 1980.

É preciso atentar-se para um segundo elemento, Fernando Collor traz à tona em seu discurso o personagem Pixote¹¹. O presidente fez menção a uma série de

¹⁰ Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990.

¹¹ Pixote é o personagem de um filme brasileiro, do gênero drama, dirigido por Hector Babenco. O filme, lançado em 1980, narra o cotidiano de meninos que viviam em situação de rua na cidade de São Paulo. Para uma análise do filme, associada à perspectiva da História do tempo presente, ver: AREND, Silvia Maria Fávero; LOHN, Reinaldo Lindolfo. Problema do 'menor' na tela: Pixote no cinema, meninos em cena. In: GREMELS, Andrea; SOSENSKI, Susana (Org.). *Violência e infâncias en el cine latinomaricano*. Bern-Switzerland: Peter Lang, 2019, pp. 45-64.

problemas vivenciados por crianças e adolescentes brasileiros, mas, ao focar o personagem do filme de Hector Babenco, reforçou a relação entre a criança pobre e a situação irregular. O discurso presidencialista era fruto de um contexto dual entre o que estava nascendo e o que seria revogado – o Código de Menores de 1979 e o Artigo 227 da Constituição Federal de 1988 –, sua fala era um reflexo do que acontecia na sociedade brasileira, e também no contexto latino-americano: a vigência dessas duas perspectivas jurídicas antagônicas.

Aos poucos, o olhar destinado às crianças foi se (re)desenhando; elas passaram a ser consideradas sujeitos de direitos, rompendo com a ideia de indivíduos como objetos passivos da intervenção do Estado, da família e da sociedade. Embora tudo estivesse apenas no início, não poderia ser interpretado como uma transformação social repentina. Avistava-se um novo horizonte de expectativa, pautada nas reformas legislativas que o país vivia nos últimos anos: a Constituição Federal de 1988, a assinatura da Convenção sobre os Direitos da Criança em 1989 e o Estatuto da Criança e do Adolescente que estava prestes a nascer.

Normas construídas em território brasileiro ou sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente

As novas cores pinceladas no cenário internacional, quando referente à legislação infantojuvenil, respingaram nos desenhos que aqui se queriam registrar, a começar pela Constituição Federal de 1988. No Brasil, o processo associado à Constituinte foi oficialmente instituído, em setembro de 1986, com a organização de um grupo de trabalho, com representantes dos Ministérios da Educação, da Saúde, da Previdência e Assistência Social, do Trabalho, da Cultura, da Justiça e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República. A principal finalidade do grupo, legitimado pela Portaria Interministerial n. 649, de 8 de setembro de 1986, era dar subsídios para a elaboração de uma proposta que se pautasse em questões relacionadas às crianças, na faixa etária compreendida entre zero e seis anos.

A pauta principal seria a educação; no entanto, o próprio documento entendia que as ações relacionadas ao atendimento às crianças extrapolavam o

setor educacional, envolvendo toda a área social. A portaria ainda apresentava a data de 28 de fevereiro de 1987 como prazo final para que o relatório elaborado pela comissão fosse encaminhado à Assembleia Constituinte. Passados dez dias, uma nova publicação, a Portaria Interministerial n. 449, de 18 de setembro de 1987, nomeava os representantes de cada ministério e denominava o grupo como Comissão Nacional Criança e Constituinte. Os trabalhos da comissão foram estruturados de maneira descentralizada em diversas comissões estaduais e coordenados por Vital Didonet¹².

Foram meses de trabalho, quando, em junho de 1987, a emenda popular, que levava o mesmo nome da comissão – Criança e Constituinte – foi entregue aos parlamentares. Este seria um procedimento protocolar, não fossem os incontáveis fardos com folhas e mais folhas de um abaixo-assinado que totalizava um milhão e duzentas mil assinaturas. Crianças, adolescentes, jovens e adultos de todos os estados brasileiros deixaram seus nomes registrados naquele documento. Os que não sabiam escrever marcavam suas digitais com tinta colorida. A solenidade de entrega, segundo o Jornal Constituinte, foi emocionante; porém, a emenda não preenchia os requisitos legais do Regimento Interno¹³, pois, embora contivesse uma lista extensa de assinaturas – o maior abaixo-assinado já entregue se comparado ao de outras emendas populares – não possuía, dentre essas, o número mínimo de trinta mil eleitores¹⁴.

Nesse mesmo mês, em junho de 1987, entidades da sociedade civil elaboraram a Emenda Popular n. 96, intitulada *Criança Prioridade Nacional*. A mobilização tinha como objetivo principal coletar assinaturas para a aprovação da

¹² Professor, licenciado em Filosofia e em Pedagogia, mestre em Educação, com especialização em Educação Infantil. Participou ativamente da construção de políticas públicas de educação e na defesa dos direitos das crianças. Representou, no contexto da Assembleia Constituinte, junto a Lutero Oliveira Rosa, o Ministério da Educação.

¹³ O Regimento Interno (RI) da Assembleia Constituinte estabeleceu as emendas populares como um mecanismo de participação popular no processo constituinte. O procedimento se daria por meio de abaixo-assinados, pelo qual os cidadãos e cidadãs poderiam propor, de maneira direta, emendas ao texto Constitucional. Para ter legalidade, as emendas deveriam respeitar o RI que, em seu Artigo 24, assegurava que a apresentação da proposta da emenda popular deveria ser subscrita por no mínimo trinta mil eleitores em listas organizadas por três entidades associativas (BRASIL, Regimento Interno da Assembleia Constituinte, 1987).

¹⁴ Jornal da Constituinte, 8 a 14 de junho de 1987, p. 2; Jornal da Constituinte, 20 a 26 de julho de 1987, p. 12.

referida emenda. A movimentação foi tão grande que se tornou uma verdadeira campanha, que, posteriormente, ficou conhecida como *Movimento Criança Prioridade Nacional*. A emenda foi entregue em agosto, subscrita por 70.324 eleitores, um pouco mais que o dobro de assinaturas necessárias, conforme o regulamento interno da Assembleia Constituinte¹⁵.

Somadas a essas duas propostas, outras tantas foram encaminhadas à Assembleia Constituinte. A preocupação com os direitos das crianças e dos adolescentes era uma demanda prioritária para o processo de reconstrução da democracia nacional brasileira. Não à toa essa temática passou a ser pauta constante do processo constituinte, sendo, inclusive, alvo de uma subcomissão intitulada *Família, Menor e Idoso*. A reunião de instalação da mencionada subcomissão aconteceu em abril de 1987, sendo presidida pelo deputado constituinte, afiliado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Nelson Aguiar. A pauta principal dessa reunião foi a organização de um calendário com entidades convidadas para tratar de temáticas caras à referida subcomissão.

Os primeiros assuntos debatidos foram os relativos ao planejamento familiar, ao aborto, à dissolução da sociedade conjugal, à assistência materno-infantil. No final de junho do mesmo ano, a temática das crianças e dos adolescentes entrou em pauta. Nessa reunião, o presidente Nelson Aguiar afirmou que 70% das sugestões encaminhadas à subcomissão se referiam ao que ele chamou de “direito do menor”¹⁶. Várias entidades e especialistas que lutavam em prol das crianças e dos adolescentes participaram e tiveram direito de fala nas reuniões da subcomissão, sendo ali debatidos temas como trabalho, educação, direitos básicos (moradia, alimentação, saúde) e adoção. Em alguns casos, as entidades mostravam dados da realidade de crianças e adolescentes com quem conviviam; em outros, apresentavam proposições de textos para auxiliar na elaboração da constituição.

Os textos encaminhados por meio das emendas populares foram sintetizados e inseridos na redação constitucional. O conjunto de leis organizado

¹⁵ BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Emendas populares*, janeiro de 1988.

¹⁶ BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. *Atas das comissões*. Ano I, suplemento 84. 26 de junho de 1987.

pela Subcomissão de Sistematização foi aprovado em maio de 1988, com a expressiva maioria de 435 votos a favor, 8 votos contrários e 2 abstenções¹⁷. Foi assim que o Artigo 227 – que afirma que toda a criança tem direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão e seria dever da família, da sociedade e do Estado assegurar esses direitos pautados na prioridade absoluta – passou a fazer parte da Carta Magna brasileira de 1988, popularmente designada de Constituição Cidadã¹⁸.

Longe de ser somente uma concessão do Estado, o referido artigo resultou de uma intensa movimentação popular. Além das organizações – governamentais ou não – foi possível perceber uma grande manifestação da sociedade civil. Milhares de cartas foram endereçadas aos deputados constituintes, reivindicando dias melhores para crianças e adolescentes brasileiros em um futuro não tão distante, por meio de leis que garantissem os seus direitos.

A década de 1980 inaugurou a difusão do paradigma da Doutrina da Proteção Integral na legislação brasileira. É importante destacar que o rígido divisor de águas entre Estado e sociedade civil foi constantemente rompido nessa movimentação em favor do público infantojuvenil. Dirigentes técnicos e a sociedade civil organizada se uniram no intuito de mudar o panorama legal brasileiro, até então pautado nas crianças e nos adolescentes apenas como objeto de medidas judiciárias, assistenciais e policiais¹⁹. No entanto, a construção desses direitos se deu por diversas mãos, que, ao erguerem os pilares, tijolo por tijolo, precisaram desconstruir uma velha lógica, a já desenhada e cristalizada doutrina da situação irregular.

¹⁷ BRASIL. *Processo histórico da elaboração do texto constitucional*. Volume II. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1992.

¹⁸ O Artigo 227 está inserido no capítulo VII (composto pelos artigos compreendidos entre 226 e 230), da Constituição Federal de 1988, intitulado “Da família, da criança, do adolescente e do idoso”.

¹⁹ COSTA, Antônio Carlos Gomes. *De menor a cidadão: nota para uma história do novo direito da infância e juventude no Brasil*. Brasília-DF: Editora do Senado, 1993.

Um pouco antes dessa movimentação, nascia, no último ano da década antecedente, 1979, o segundo Código de Menores brasileiro. Esse conjunto de leis constituiu-se numa revisão do Código de Menores de 1927 que, elaborado por um grupo de juristas, atuava no sentido de reprimir e corrigir as crianças e adolescentes que viviam na considerada situação irregular. A partir dessa lente, crianças e adolescentes pobres eram consideradas infratoras ou em vias de o ser, o que justificava a intervenção do Estado. O Código de Menores de 1979 continuava, assim como o código anterior, a não contemplar todas as crianças e adolescentes. Sua eficácia jurídica somente produzia resultados quando a conduta de uma criança ou adolescente se enquadrava em algum dos incisos que caracterizavam situação irregular²⁰.

O Código de Menores de 1979 definia como irregulares situações em que crianças e adolescentes fossem ou estivessem: a) privados de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória; b) vítimas de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsáveis; c) em perigo moral; d) privados de representação ou assistência legal; e) desvio de conduta; f) autores de infração penal²¹.

Ao agrupar a experiência infantojuvenil entre os considerados abandonados e os que estivessem em conflito com a lei na chamada situação irregular, esta legislação apontava para o internamento como solução para ambas as situações. Tal demanda cristalizou uma política de internação em massa, que só diminuiu no início da década de 1990, mediante manifestações e discussões internacionais, principalmente as da Convenção sobre os Direitos da Criança e, em território nacional, as do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Um novo código, novos termos, mas, as principais linhas para resolver os problemas relacionados com a população infantojuvenil continuaram sendo o assistencialismo, a repressão e a institucionalização em massa. A cristalização do paradigma da situação irregular estava na contramão dos processos de lutas e

²⁰ SEGUNDO, Rinaldo. Notas sobre o direito da Criança. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 61, jan. 2003. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/3626/notas-sobre-o-direito-da-crianca>
Acesso em: outubro de 2018.

²¹ BRASIL. Lei 6.697, de 12 de outubro de 1979.

mobilizações sociais de diferentes matizes nos quais o Brasil estava inserido no contexto da década de 1980, principalmente nos anos finais desse período. Nesse aspecto, é possível afirmar que, sob a ótica das manifestações dos organismos internacionais e os movimentos sociais brasileiros em prol da criança e do adolescente, o segundo Código de Menores brasileiro nasceu retrógrado, tornando-se assim alvo de diversas críticas, e sendo, por fim, considerado deficiente, principalmente com relação ao paradigma menorista e suas reminiscências.

Se, por um lado, tivemos a aprovação e a vigência de um código que já nascia ultrapassado, por outro, o país vivenciava diversas mudanças no campo social e político. A sociedade brasileira ingressava na fase de transição para a democracia. Nesse contexto, muitas entidades e organizações – que tinham como bandeira a defesa das crianças e adolescentes brasileiros – surgiram ou se consolidaram. A sociedade brasileira vivenciava uma “mutação social” no campo das políticas de atendimento à infância e à adolescência, que, segundo o educador Antônio Carlos Gomes da Costa, pode ser dividido em cinco períodos, tendo em vista os principais eixos das mudanças ocorridas.

A primeira etapa, entre 1980 e 1982, intitulada “procurando um caminho”, foi marcada pela falência do modelo Funabem e pelo grande número de meninos e meninas vivendo nas ruas do país. Pautado nesse cenário social, nasceu o segundo período, “aprendendo com quem faz”, compreendido entre 1982 e 1984. Essa etapa, marcada por grande criatividade nos procedimentos, foi chamada de “semitágio”, fusão das palavras seminário e estágio. O evento mais representativo desse momento foi o I Seminário Latino-Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimentos a Meninos e Meninas de Rua, que aconteceu em Brasília em 1984.

Nos dois anos seguintes, entre 1984 e 1986, foi o período do “ganhando forças”, quando se organizaram as comissões estaduais, que elegeram, em 1985, a Coordenação Nacional do Movimento dos Meninos e Meninas de Rua. Entre 1986 e 1988, o momento designou-se “entrando na luta”, quando as organizações em prol das crianças e dos adolescentes se uniram com o intuito de participar da Assembleia Constituinte por meio das emendas populares. Os dois últimos anos da década de 80 foram intitulados “colhendo vitórias”, fato que se justificava com a

conquista do Artigo 227 da Constituição, a ratificação do texto da Convenção sobre os Direitos das Crianças e o trajeto que se percorreria até a construção do Estatuto da Criança e do Adolescente (COSTA, 1993).

A elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente deu-se de acordo com os procedimentos utilizados no processo de aprovação da Constituição Federal de 1988. Dezenas de instituições e movimentos sociais passaram a integrar o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos Crianças e Adolescentes, instituído em março de 1988. Dentre estes, destacam-se: o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua; a Pastoral do Menor; a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Brasileira Ligada à Infância. Foi a partir desse momento que foram organizados, em todo o território nacional, muitos encontros, debates, congressos, reuniões e eventos que tinham por objetivo contribuir na elaboração do texto do Estatuto da Criança e do Adolescente. Assim, parece acertado afirmar que a mencionada legislação foi escrita por milhares de pessoas.

O ano ainda era 1989, dois meses após a votação simbólica ocorrida no dia 30 de junho, quando o senador Ronan Tito, afiliado ao PMDB, submeteu o Projeto de Lei 193 ao Congresso Nacional. O texto que o senador acabava de apresentar significava, segundo as palavras do próprio, uma revolução copernicana²². O Estatuto da Criança e do Adolescente era norteado por duas concepções jurídicas: crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e sua condição de pessoa em desenvolvimento. No dia 1º de setembro de 1989 foi instituída uma comissão temporária com a finalidade de analisar os três projetos de lei (PLS), relacionados às crianças e aos adolescentes, que tramitavam no Senado: PLS 255/89, de autoria do senador Nelson Carneiro, afiliado ao PMDB, que dava nova redação ao Código de Menores; PLS 279/89, proposta pelo também senador peemedebista Márcio Lacerda, que sugeria alteração dos artigos 32 e 34 do Código de Menores vigente; e, por fim, o PLS 193/89, que dispunha sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.

A Comissão Temporária reuniu-se durante o segundo semestre de 1989, quando discutiu a referida proposta entre seus membros, e também foram

²² BRASIL. *Criança urgente*. Coleção Pedagogia Social. São Paulo: Columbus, 1989. p 16.

chamados especialistas na temática: juristas, procuradores, representantes de instituições e movimentos sociais que lutavam pelos direitos das crianças e dos adolescentes. O grupo chegou ao consenso de que os PLS 255 e 279 seriam abarcados pelo Projeto de Lei 193, que dispunha sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. A Comissão Temporária apresentou, em março de 1990, as ementas que haviam sido acolhidas e discutidas pelos senadores. No dia 25 de maio, a redação final do Estatuto da Criança e do Adolescente foi aprovada pelo Senado e encaminhada à Câmara de Deputados²³.

Quando o referido documento chegou à Câmara dos Deputados, o texto do Estatuto da Criança e do Adolescente tramitava por meio do Projeto de Lei 1.506, proposto pelo deputado federal Nelson Aguiar, em fevereiro de 1989²⁴. Já existia uma comissão na Câmara dos Deputados responsável por analisar este e outros dez projetos de lei²⁵ referentes ao público infantojuvenil, todos propostos durante o ano de 1989. A comissão definiu que todos os demais projetos de lei deveriam ser pensados ao projeto apresentado pelo deputado e relator, Nelson Aguiar.

A tramitação do Estatuto da Criança e do Adolescente nas duas casas esteve associada ao encaminhamento da redação da referida lei, realizado pelo Fórum de Defesa da Criança e do Adolescente, para um representante de cada instância legislativa. Após um mês de tramitação, em 28 de junho a proposta de lei foi aprovada na Câmara dos Deputados, com algumas alterações, e retornou ao Senado Federal para apreciação, sendo homologada em 29 de junho. Em 13 de

²³ Para compreender essa dinâmica, é preciso levar em conta que o sistema legislativo brasileiro é bicameral. Neste sentido, o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional e dividido em duas casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Qualquer uma das casas legislativas poderá dar início a projetos de lei, sendo, neste caso, a casa iniciadora, que, após votação, encaminha o projeto para a outra casa, que assume o papel de casa revisora.

²⁴ Brasil. *Diário do Congresso Nacional*, ano XLIV, n. 2, 17 de fevereiro de 1989.

²⁵ Eram os seguintes: o Projeto de Lei 1.765/89, de autoria da deputada federal Márcia Kubitschek, Partido da Reconstrução Nacional (PRN); o Projeto de Lei n 2.264/89, de autoria do deputado federal Francisco Amaral (PMDB); os Projetos de Lei 2.742/89 e 2.734/89, de autoria do deputado federal Mendes Botelho, Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); os Projetos de Lei 628/83 e 1.619/89, de autoria do deputado federal Victor Faccioni, Partido Democrático Social (PDS); o Projeto de Lei 75/87, de autoria do deputado federal Salim Curiati (PDS); o Projeto de Lei 1.362/88, de autoria do deputado federal Francisco Dias (PMDB); o Projeto de Lei 2.079/89, de autoria da deputada federal Sandra Cavalcanti, Partido da Frente Liberal (PFL); o Projeto de Lei 2.526/89, de autoria do deputado federal Antônio Carlos Mendes Thame, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); o Projeto de Lei 2.584/89, de autoria do deputado federal Hélio Rosas (PMDB) e o Projeto de Lei 3.142/89, de autoria do deputado federal Gandi Jamil (PFL).

julho de 1990, a Lei 8.069 foi sancionada pelo presidente Fernando Collor de Mello, entrando em vigor no dia 13 de outubro do mesmo ano.

Os procedimentos de cunho legislativo referentes à aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, principalmente o de tramitar nas duas casas do Congresso Nacional, foi definido pela deputada federal Rita Camata, afiliada ao PMDB, como “um encontro inédito de vontades políticas idênticas”²⁶. No entanto, é preciso admitir que outras três forças foram fundamentais para que o Estatuto da Criança e do Adolescente fosse aprovado no Congresso Nacional. A primeira, esteve associada aos movimentos sociais, representada pelo Fórum de Direitos das Crianças e Adolescentes, responsável por articular a elaboração da lei e entregá-la aos representantes no Congresso Nacional. As outras duas forças eram oriundas do mundo jurídico – este representado por juízes de Direito, promotores públicos, advogados – e das políticas públicas, representadas por técnicos de órgãos estaduais, principalmente assessores progressistas da Funabem (SEDA, 1992). Foi por meio da articulação dessas forças que o Estatuto da Criança e do Adolescente foi gerado, transformando o que era um projeto de lei em um projeto da sociedade (COSTA, 1993).

O Estatuto da Criança e do Adolescente nasceu em sintonia com a Constituição Federal de 1988. A legislação, além de ser um marco legal e regulatório do universo infantojuvenil brasileiro pautado na perspectiva dos direitos humanos, buscava romper com o paradigma da situação irregular, assegurando, em nível jurídico, a proteção integral às pessoas com idade inferior a 18 anos. A mencionada lei apresentava, ainda, novas concepções que redefiniam os considerados menores de idade a partir de faixas etárias: as crianças se encontravam na faixa etária compreendida entre zero e 12 anos incompletos e, os adolescentes, entre 12 e 18 anos de idade. O fato de esse grupo social estar em uma condição peculiar de “pessoa em desenvolvimento” garantiria sua proteção integral, bem como o tratamento como “prioridade absoluta” pela família, pela sociedade e o Estado.

²⁶ BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*, ano XLV, n. 78, 29 de junho de 1990.

As mudanças introduzidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente no ordenamento jurídico brasileiro podem ser divididas em três grandes grupos: de conteúdo, de método e de gestão. A mudança de conteúdo era inspirada nas normativas internacionais, que acrescentaram novos temas às políticas públicas direcionadas às crianças e aos adolescentes. A mudança de método buscava substituir o denominado assistencialismo pela perspectiva socioeducativa, baseada na noção de cidadania e de pessoa em condição peculiar de desenvolvimento. Em relação ao método, destaca-se o caso do/a adolescente autor/a de ato infracional que passou a ter as medidas aplicáveis em perspectiva pedagógica. Por último, a mudança de gestão teve por base a descentralização político-administrativa, dividindo competências e responsabilidades entre a União, os estados e os municípios; a participação da sociedade civil, por meio de suas organizações representativas, nos conselhos de direitos paritários e deliberativos em todos os níveis: municipais, estaduais e federais (COSTA, 1993).

Com esse novo roteiro legal – pautado na descentralização, na municipalização e na participação da sociedade civil – entraram em cena os conselhos tutelares e conselhos de direitos da criança e do adolescente. O conselho tutelar nasceu como um equipamento social autônomo, com a atribuição de zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes. Em cada município deveria ser implantado, no mínimo, um conselho tutelar, composto por cinco conselheiros, eleitos por representantes da comunidade local. Aos conselheiros tutelares cabia a execução das medidas constitucionais e também as que se pautavam pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, assegurando ao público infantojuvenil direitos particulares especiais à sua condição de pessoa em desenvolvimento. O conselho tutelar está submetido ao conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente (Cmdca), que, por sua vez, tem o papel de gerir e controlar as políticas municipais voltadas ao público infantojuvenil.

Em esfera estadual também foram instituídos os conselhos dos direitos das crianças e adolescentes (Cedca). O referido conselho tem caráter permanente, paritário e deliberativo, sendo sua competência elaborar, articular e acompanhar as normas da Política Estadual de Garantia e Promoção dos Direitos da Criança e do

Adolescente. No ano de 1991, em caráter federal, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). De caráter paritário, constituído por dez representantes governamentais e dez da sociedade civil, o Conanda tinha por principal função elaborar, avaliar e fiscalizar a promoção dos direitos das crianças e adolescentes, incluindo a atuação dos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente.

A partir desse cenário, fica evidente uma reorganização institucional na gestão das políticas públicas que visava, além da descentralização, à sua desjudicialização. Se até então os considerados problemas sociais na área da infância e adolescência eram “resolvidos” sobretudo pelos representantes do Poder Judiciário e do Ministério Público, a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente um novo paradigma foi implementado, pautado em uma rede de proteção social que envolvia outros grupos profissionais.

O “Sistema de Garantia”, previsto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, seguia três eixos principais: promoção, defesa e controle social dos direitos. O primeiro eixo tinha como princípio a deliberação e a formulação de políticas públicas que visavam à garantia dos direitos do público infantojuvenil, estabelecendo diretrizes que fomentassem a universalização dos serviços. O segundo eixo buscava assegurar, por meio da construção de mecanismos e instrumentos, os direitos de crianças e dos adolescentes. O último eixo tinha como papel controlar o cumprimento das políticas constitucionais e estatutárias e exigir que as medidas legais fossem realmente cumpridas.

O Estatuto da Criança e do Adolescente foi elaborado com 267 artigos, distribuídos em duas partes²⁷. Na primeira, intitulada “Livro Geral”, eram apresentados os direitos fundamentais destinados às crianças e aos adolescentes, organizados em três títulos: “Das Disposições Preliminares”; “Dos Direitos

²⁷A conjugação do verbo no pretérito, embora o Estatuto da Criança e do Adolescente seja uma lei vigente, se justifica, neste espaço, por se tratar da lei quando promulgada. No decorrer desses quase trinta anos, a referida lei passou por algumas alterações, como: Lei 12.010, de 2009; Lei 13.010, de 2014; Lei 13.257, de 2016; Lei 13.436, de 2017; Lei 13.798 de 2019.

Fundamentais”; “Da Prevenção”. Na parte intitulada “Das Disposições Preliminares”, temos os artigos considerados “cláusulas pétreas”. Os direitos fundamentais estavam listados no segundo título do “Livro Geral”, que abrangiam os seguintes direitos: vida e saúde (Artigo 7 ao 14); liberdade, respeito e dignidade (Artigo 15 ao 18); convivência familiar e comunitária (Artigo 19 ao 52); educação, cultura, esporte e lazer (Artigo 53 ao 59); profissionalização e proteção no trabalho (Artigo 60 ao 69). Para finalizar, o terceiro título do “Livro Geral” tinha como tema a denominada prevenção, que, como o título informa, se compunha de medidas voltadas a prevenir a violação de direitos.

Por sua vez, a segunda parte, intitulada “Parte Especial”, abordava a garantia de direitos por meio de diretrizes da política de atendimento, medidas de proteção e programas socioeducativos. Essas medidas estavam associadas a situações em que a violação de direitos já havia acontecido, apresentando normas que regiam o enfrentamento desse cenário. Essa parte do livro estava dividida em sete títulos: “Política de atendimento”; “Medidas de proteção”; “Prática de ato infracional”; “Medidas pertinentes aos pais ou responsáveis”; “Conselho Tutelar”; “Acesso à Justiça”; “Crimes e infrações administrativas contra crianças e adolescentes”.

A política de atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes, de acordo com o Estatuto, poderia ser realizada por entidades governamentais nos diferentes níveis de gestão ou por entidades não governamentais. As medidas de proteção eram aplicáveis nos casos em que os direitos de crianças e adolescentes estivessem ameaçados ou violados, fosse por omissão do Estado, dos pais/responsáveis ou em razão da própria conduta. As medidas de proteção poderiam ser aplicadas de maneira isolada ou cumulativa, com preferência à manutenção de vínculo com a família consanguínea.

Aos pais/responsáveis, de acordo com cada caso, caberiam encaminhamentos a tratamentos profissionais, cursos e orientações e também a inclusão em programas sociais. Também lhes cabia à responsabilidade de matricular as crianças na escola, acompanhando-as, tanto na frequência quanto no aproveitamento escolar. Nos casos em que não se aplicasse nenhuma das referidas

medidas, ou em situações de reincidência, poderia ocorrer advertência, perda da guarda, destituição da tutela, suspensão ou destituição do pátrio poder. Sobre o acesso à Justiça, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelecia que toda criança deveria ter acesso garantido a qualquer órgão do Poder Judiciário, Ministério Público ou Defensoria Pública. A última parte do livro, “Parte Especial”, abordava os crimes e as infrações administrativas cometidos contra as crianças. Os crimes poderiam acontecer por ação ou omissão de funcionários da rede de saúde, educação ou segurança, quando em atendimento a gestantes, crianças e adolescentes e pais/mães ou responsáveis.

Palavras finais

Ao narrar à trajetória da elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, apresentando-o como fruto de um processo histórico de mobilizações nacionais e internacionais. A construção do Estatuto da Criança e do Adolescente marcava o futuro que se idealizava para o público infantojuvenil do Brasil, assim como em tantos outros países latino-americanos que o usaram como modelo para a confecção de suas legislações internas. A Lei nº 8.069/90 exigia da sociedade brasileira em geral, e principalmente dos profissionais que atuavam no Sistema de Garantia de Direitos, um comprometimento, além de uma nova maneira de agir.

Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, nascia outra configuração de direitos para a infância e a adolescência brasileira e, conseqüentemente, de políticas sociais destinadas a essa parcela populacional. Nos primeiros anos de implementação da lei, mesmo em meio aos percalços ou dificuldades em sua aplicação, o sentimento de esperança era o que predominava. Afinal, como afirmou a especialista nessa área, Josiane Petry Veronese, “o Estatuto da Criança e do Adolescente inovou em muitos aspectos, o que gerará, ao menos nos primeiros anos, dificuldades em sua aplicação” (VERONESE, 1999, p 95). O desenho que se queria estava ganhando forma; as tonalidades da esperança continuavam a colorir esse momento.

Referências

- AREND, Silvia Maria de Fávero. Sobre padres e hijos en la ley brasileña: una mirada histórica (1916 - 2009). In: Lucía Lionetti; Isabella Cosse; María Carolina Zapiola. (Org.). **La historia de las infancias en América Latina**. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2018, v. 1, pp. 225-239.
- _____. Convenção sobre os Direitos da Criança: em debate o labor infantojuvenil (1978 – 1989). **Revista Tempo e Argumento**, Florianópolis, v. 7, n.14, jan./abr. 2015, pp 29 - 47. Disponível em: <http://www.revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/2175180307142015029/4267> Acesso em outubro de 2018.
- _____. De exposto a menor abandonado: uma trajetória jurídico-social. In: VENANCIO, Renato Pinto (Org.). **Uma história social do abandono de crianças: De Portugal ao Brasil: séculos XVIII-XX**. São Paulo: Alameda, 2010, pp 339-359.
- AREND, Silvia Maria Fávero; LOHN, Reinaldo Lindolfo. Problema do 'menor' na tela: Pixote no cinema, meninos em cena. In: GREMELS, Andrea; SOSENSKI, Susana (Org.). **Violencia e infancias en el cine latinomericano**. Bern-Switzerland: Peter Lang, 2019, pp. 45-64.
- BRASIL. **O processo histórico da elaboração do texto constitucional**. Volume II. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1992.
- _____. **Lei 8.069**, de 13 de julho de 1990.
- _____. **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988.
- _____. **Assembleia Nacional Constituinte: emendas populares**, janeiro de 1988.
- _____. **Regimento Interno da Assembleia Constituinte**, 1987.
- _____. **Assembleia Nacional Constituinte: atas das comissões**. Ano I, suplemento 84. 26 de junho de 1987.
- _____. **Portaria Interministerial n. 449**, de 18 de setembro de 1987.
- _____. **Portaria Interministerial n. 649**, em 08 de setembro de 1986.
- _____. **Lei 6.697**, de 12 de outubro de 1979.
- COSTA, Antônio Carlos Gomes. **Socioeducação: estrutura e funcionamento da comunidade educativa**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.
- _____. **De menor a cidadão: nota para uma história do novo direito da infância e juventude no Brasil**. Brasília-DF: Editora do Senado, 1993 (a).
- _____. **É possível mudar: a criança, o adolescente e a família na política social do município**. Série Direitos da Criança 1. São Paulo: Malheiros, 1993 (b).

_____. **A criança, o adolescente e o município:** entendendo e implementando a lei 8069/90. 1990.

_____. **Brasil, criança urgente.** São Paulo: Columbus Cultural, 1990.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011, pp. 33-96.

GARCIA-MÉNDEZ, Emílio García. Infância, lei e democracia: uma questão de justiça. In: _____; BELOFF, Mary (Org.). **Infância, lei e democracia na América Latina:** análise crítica do panorama legislativo no marco da Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1990-1998). Blumenau: Edifurb, 2001, p.21-46.

MELLO, Fernando Collor. O Ministério da Criança. In: COSTA, Antônio Carlos Gomes. **Brasil, criança urgente.** São Paulo: Columbus Cultural, 1990, p 12 – 17.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos da Criança,** 1989.

PILOTTI, Francisco. **Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño:** el contexto del texto. CEPAL, Santiago, 2001.

SEDA, Edson. **O novo direito da criança e do adolescente.** Ministério da Ação Social, 1992.

UNICEF. **La convención sobre los derechos de los niños quince años después,** América Latina. UNICEF/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2004.

VERONESE, Josiane Rose Petry. A proteção integral da criança e do adolescente no direito brasileiro. **Rev. TST,** Brasília, vol. 79, n. 1, jan/mar 2013, p. 38-54.

VILLALTA, Carla. **Entregas y secuestros.** El rol del Estado en la apropiación de niños. Editores del Puerto - CELS, Buenos Aires, 2012.

Recebido em Maio de 2020
Aprovado em Outubro de 2020

DOI: <https://doi.org/10.14295/rbhcs.v12i24.11410>