

CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADANIA E À PROTEÇÃO INTEGRAL DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: DO CÓDIGO DE MENORES AO ECA (1979-1990)

THE CONSTRUCTION OF THE RIGHT TO CITIZENSHIP Y FULL PROTECTION OF CHILDREN AND ADOLESCENTS IN BRAZIL: FROM THE MINORS CODE TO THE ECA (1979-1990)

CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO A LA CIDADANÍA Y A LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EM BRASIL: DEL CÓDIGO DE MENORES AL ECA (1979-1990)

Sirlei de Oliveira¹
Maurício Fagundes²

RESUMO: Este artigo tem por objetivo abordar as transformações históricas ocorridas no período de 1979 a 1990 no Brasil, que criaram condições para que se consolidassem novas concepções de direitos para essa parcela da população. Deste objetivo foram formuladas as questões que estruturam a discussão, quais sejam: quais são as principais transformações nas concepções relativas aos direitos das crianças e dos adolescentes no período de 1979 a 1990, período que compreende a promulgação do Código de Menores até a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente? Como essas transformações, ao mesmo tempo em que são frutos das mudanças sociopolíticas do período, ajudaram a desenvolver novas visões de cidadania, contribuindo para a implementação de políticas públicas fundamentais para essa parcela da população? A investigação que deu corpo a este texto foi resultado de uma investigação de doutoramento em educação, desenvolvida a partir de uma pesquisa qualitativa, documental e bibliográfica. Como resposta ao objetivo e questões norteadoras deste estudo pode-se afirmar que as transformações ocorridas no período de 1979 a 1990, tiveram muitos avanços e conquistas, retirando a infância do “lado avesso da cidadania”. A cidadania plena de crianças e adolescentes brasileiros permanece sendo uma construção histórica inacabada, que demanda a manutenção da cultura participativa e autônoma herdada dos movimentos sociais aqui analisados.

1

Palavras-chave: Cidadania das crianças. Direitos da Criança e do Adolescente. Movimentos Sociais.

ABSTRACT: This article aims to address the historical transformations that occurred in Brazil between 1979 and 1990, which established the conditions for consolidating new conceptions of rights for this segment of the population. Based on this objective, the following structuring questions were formulated: what are the main transformations in the conceptions of children's and adolescents' rights during the 1979-1990 period, which spans from the enactment of the Minors' Code (Código de Menores) to the promulgation of the Statute of the Child and Adolescent (Estatuto da Criança e do Adolescente)? How did these transformations—while resulting from the socio-political changes of the time—help develop new visions of citizenship and contribute to the implementation of fundamental public policies for this group? The investigation presented in this text is the result of doctoral research in Education, conducted through qualitative, documentary, and bibliographic methods. In response to the objective and the guiding questions, it can be stated that the transformations between 1979 and 1990 led to numerous advancements and achievements, removing childhood from the “flip side of citizenship.” The full citizenship of Brazilian children and adolescents remains an unfinished historical construction, requiring the preservation of the participatory and autonomous culture inherited from the social movements analyzed here.

Keywords: Children's citizenship. Children's and Adolescents' Rights. Social Movements.

¹Assistente Social, Doutora em Educação pela Unisinos - Universidade do Vale dos Sinos.

²Professor Titular da Universidade Federal do Paraná.

RESUMEN: Este artículo tiene como objetivo abordar las transformaciones históricas ocurridas en el período de 1979 a 1990 en Brasil, las cuales crearon las condiciones para que se consolidaran nuevas concepciones de derechos para este sector de la población. A partir de este objetivo, se formularon las preguntas que estructuran la discusión: ¿cuáles son las principales transformaciones en las concepciones relativas a los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el período de 1979 a 1990, etapa que comprende desde la promulgación del Código de Menores hasta la promulgación del Estatuto del Niño y del Adolescente? ¿Cómo estas transformaciones, al mismo tiempo que son fruto de los cambios sociopolíticos del período, ayudaron a desarrollar nuevas visiones de ciudadanía, contribuyendo a la implementación de políticas públicas fundamentales para este sector de la población? La investigación que dio cuerpo a este texto fue resultado de una tesis doctoral en educación, desarrollada a partir de una investigación cualitativa, documental y bibliográfica. Como respuesta al objetivo y a las preguntas orientadoras de este estudio, se puede afirmar que las transformaciones ocurridas en el período de 1979 a 1990 trajeron consigo muchos avances y logros, rescatando a la infancia del “lado revés de la ciudadanía”. La ciudadanía plena de los niños y adolescentes brasileños sigue siendo una construcción histórica inacabada, que demanda el mantenimiento de la cultura participativa y autónoma heredada de los movimientos sociales aquí analizados.

Palabras clave: Ciudadanía de la infância. Derechos del Niño y del Adolescente. Movimientos Sociales.

INTRODUÇÃO

O advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabeleceu um novo paradigma de cidadania para a infância e a juventude no Brasil. Este artigo visa a abordar as transformações históricas ocorridas no período de 1979 a 1990, que criaram condições para que se consolidassem novas concepções de direitos para essa parcela da população.

Para isso, o texto parte da análise das condições sociopolíticas nas quais foi redigido o último Código de Menores, em 1979, abordando as características de sua formulação e as principais ideias expressas em seu texto. Após, contextualiza os principais movimentos sociais organizados na defesa da proteção integral e suas influências na aprovação dos artigos 227 e 228 da Constituição de 1988. Os quais estabelecem, respectivamente, que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem direitos como vida, saúde, educação e dignidade, com absoluta prioridade e que menores de 18 anos são penalmente inimputáveis e estão sujeitos às normas de legislação especial. Observa, em seus desdobramentos, um novo paradigma relacionado à cidadania da população infanto-juvenil, que será reforçado com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990.

Essa discussão faz parte de uma investigação mais ampla, que foi defendida como Tese de Doutorado em Educação³. Neste artigo pretende-se responder às seguintes questões: quais

³ Tese intitulada XXXX defendida em 2025 junto ao PPG XXXX.

são as principais transformações nas concepções relativas aos direitos das crianças e dos adolescentes no período de 1979 a 1990, período que compreende a promulgação do Código de Menores até a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente? Como essas transformações, ao mesmo tempo em que são frutos das mudanças sociopolíticas do período, ajudaram a desenvolver novas visões de cidadania, contribuindo para a implementação de políticas públicas fundamentais para essa parcela da população?

A noção de infância e adolescência problematizadas a partir das considerações de Kulmann Jr e Fernandes F (2012), que as interpretam como uma construção social e histórica (p. 23). Em suas palavras, “Se há uma mudança de longo prazo em que a progressiva aceitação da necessidade de uma educação escolar prolonga a infância e a adolescência, se há um interesse crescente e uma imagem cada vez mais positiva da infância, os debates assumem uma forma cíclica e não linear”. Isso decorre da existência de ambiguidades que, “nos diferentes momentos, polariza a criança entre a impureza e a inocência, entre as características inatas e as adquiridas, entre a independência e a dependência, entre meninos e meninas” (p. 23). Essa constatação estabelece a necessidade de um cuidado constante em relação à transposição dos modelos de infância vivenciados na Europa que, se adotados de forma descontextualizada, podem criar desvios de interpretação acerca das crianças brasileiras (KUHLMANN JR; FERNANDES, 2012).

3

Os procedimentos metodológicos para a construção desse artigo consideraram essa advertência. Assim, num primeiro momento recorreu-se à revisão da literatura acadêmica especializada, especialmente aos estudos que buscam compreender as transformações históricas da noção de infância no Brasil e suas correlações com a conquista de direitos de cidadania dessa parcela da população. Num segundo momento cotejaram-se as propostas presentes nas legislações anteriores e posteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988, notadamente o Código de Menores, de 1979, e o Estatuto da Criança e do adolescente, de 1990.

As reflexões propostas nesse artigo estão assim organizadas, no próximo tópico analisam-se às transformações históricas nas visões e procedimentos em relação à infância e à adolescência, conforme a bibliografia consultada, visando a compreender o contexto e as características do último código de menores publicado no Brasil, em 1979. A seguir, tratam-se as mobilizações sociais e seus impactos na Constituição de 1988 e na formulação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990. Para finalizar, visando a responder às questões que orientam a análise, interpretam-se as principais transformações nas concepções relativas aos direitos das

crianças e dos adolescentes no período de 1979 a 1990, buscando compreender as mudanças sociopolíticas do período de redemocratização do país que colaboraram para a implementação de políticas públicas fundamentais para essa parcela da população.

DO CASTIGO AO CUIDADO: TRANSFORMAÇÕES HISTÓRICAS NAS VISÕES E PROCEDIMENTOS EM RELAÇÃO À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA

Ao longo de grande parte da história brasileira as *rodas dos expostos* foram utilizadas como um dos principais dispositivos de proteção às crianças abandonadas⁴. De acordo com Marcílio ML (2011), a roda foi uma das instituições brasileiras mais longas trazidas à colônia, sendo utilizada desde o século XVI e perpassando o século XX, sendo extinta definitivamente em 1950. No início do século XX, a roda foi assistida no Brasil por instituições filantrópicas em conjunto com novos mecanismos de assistência à infância pobre e abandonada, que atendia as novas exigências médico higienistas, sociais, morais, políticas, jurídicas e econômicas do período.

Nesse processo, surgiram diferentes instituições de atendimento à educação das crianças, conforme os contextos e as classes sociais que atendiam. Nos séculos XIX e início do XX se apresentam dois tipos de atendimento diferenciados, porém, não dicotômicos: um de caráter mais assistencial para classes populares e outro mais pedagógico para as classes abastadas. O modelo do "jardim-de-infância" atendia crianças privilegiadas e os "asilos" ou "creches" as crianças pobres. Estas formas foram disseminadas ao longo do século XIX e encontraram, posteriormente, melhores condições no processo de ensino elementar no Brasil. Já no século XX o cuidado e a educação escolar passaram finalmente a ser considerados problemas do Estado (KUHLMANN JR, 2007).

Conforme Azevedo MA e Guerra VA (2005), ao longo da história, crianças e adolescentes viveram, muitas vezes, o lado avesso da cidadania, sofrendo tratamento desigual e não sendo vistas como indivíduos que necessitavam de respeito, diálogo e atenção. As autoras, ao retratarem a história social da infância no Brasil, destacam que quanto mais retornarmos ao passado mais perceberemos o quanto foram negligenciadas, ignoradas e tratadas com

⁴ Tratava-se de um “dispositivo onde se colocavam os bebês que se queriam abandonar. Sua forma cilíndrica, dividida ao meio por uma divisória, era fixada no muro ou na janela da instituição. No tabuleiro inferior e em sua abertura externa, o expositor depositava a criancinha que enjeitava. A seguir, ele girava a roda e a criança já estava do outro lado do muro. Puxava-se uma cordinha com uma sineta, para avisar ao vigilante ou rodeira que um bebê acabava de ser abandonado e o expositor furtivamente retirava-se do local, sem ser identificado” (Marcílio, 2011, p. 57).

preconceito. Para elas, “a história da infância é um pesadelo do qual recentemente começamos a despertar” (AZEVEDO E GUERRA, 2005, P. 53-56).

Nesse quesito, pode-se destacar que até recentemente a cultura da punição foi aceita como uma forma de educar através do rigor e do medo, sendo, inclusive, autorizada pelos pais aos professores para que disciplinassem seus filhos nas escolas. Conforme Malta SB (2002),

[...] cada professor, a depender de suas preferências e “criatividade”, usava um jeito próprio de punição que servisse de exemplo para toda a classe. Tais punições variavam das palmatórias aos castigos. Era comum o aluno ter que ajoelhar sobre grãos, com braços abertos, permanecendo assim até que o professor entendesse ser suficiente. Isso com todos os colegas assistindo, para ‘servir de exemplo’ (MALTA, 2002, p. 22).

Rizzini I (2008) destaca que no final do século XIX, com o processo de urbanização e com a industrialização do país, ocorreu uma grande alteração no cenário político e econômico, emergindo novos saberes que fizeram com que a família e especialmente as crianças, passassem, a partir de então, a ser fonte de atenção dos higienistas. O Estado assumia a questão da infância, por meio de seu sistema jurídico, e a criança tornava-se patrimônio da nação, a chave para o futuro (Rizzini I, 2008), um ser doce, que podia ser moldado e transformado em “homem de bem” ou em “degenerado”. A visão da criança como um ser moldável era dividida em duas categorias: o pobre digno e o vicioso. A visão ambígua da criança, como potencialmente virtuosa ou perigosa, influenciava diretamente as políticas públicas e as medidas adotadas pelo Estado. Em relação à concepção de infância, Rizzini I argumenta:

Havia uma criança com acesso a cidadania e outra não. É bom lembrar que estamos tratando de infância pobre, razão pela qual, para essas crianças, o acesso à cidadania não era assegurado por seu berço. Então para tornar-se um cidadão, era preciso fazer com que a criança, ficasse contida no seio de uma família capaz de seguir os parâmetros da moralidade estabelecida. Caso a família se mostrasse incapaz de educar e vigiar os filhos, poderia ver cassado seu direito à paternidade (RIZZINI, 2008, p. 88-89).

Para a autora, essa visão foi construída em um contexto histórico específico, que priorizava o controle social e o desenvolvimento do país e em que representantes do pensamento reformador da época “[...] defendia a necessidade da intervenção do Estado na organização da Justiça e da Assistência aos desclassificados da sociedade, bem como a ocupação dos braços infantis e juvenis em benefício do país” (RIZZINI, 2008, p. 77). Assim, a criança passou a ser considerada um elemento fundamental para alcançar esses objetivos, o que a tornava foco de intervenções e programas por parte do Estado. Também era objeto de intervenção do sistema de administração da Justiça de Menores, cujo paradigma era correccional e repressivo, preocupado em “ressocializar” crianças e adolescentes considerados infratores.

A história mostra que o modo de tratar crianças e adolescentes, especialmente os mais pobres foi permeado por diversas formas de violência. Conforme Faleiros VC (2001), o marco

teórico adotado atualmente para conceituar a violência contra a criança e o adolescente fundamenta-se na teoria do poder, segundo a qual todo poder implica uma relação. Porém nem todo poder está associado à violência:

O poder é violento quando se caracteriza como uma relação de força de alguém que a tem e que a exerce visando a alcançar objetivos e obter vantagens (dominação, prazer sexual, lucro) previamente definidos. A relação violenta por ser desigual, estrutura-se num processo de dominação, através do qual o dominador, utilizando-se de coação e agressões, faz do dominado um objeto para seus “ganhos”. A relação violenta nega os direitos do dominado e desestrutura sua identidade (FALEIROS, 2001, p. 29).

Assim, o século XX foi marcado por transformações paulatinas dessa noção de poder violento para a de poder normativo. Bazílio LC (2003), destaca alguns desses eventos que contribuíram para as mudanças das concepções de infância:

- a) três grandes leis promulgadas para regular a ação do Estado no trato com a infância (Código de Menores de 1927 e 1979 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990);
- b) os diversos patronatos de menores que, por iniciativas de grupos religiosos ou de boa vontade, tomam forma em todo o país;
- c) dezenas de internatos diretamente vinculados e financiados pelo Estado (sendo mais visíveis o Serviço de Assistência a Menores – SAM, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – Funabem, e as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor – Febems);
- d) a entrada em cena de diversas Organizações Não-Governamentais (a partir dos anos 1980) (BAZÍLIO, 2003, p. 19-20).

Nos anos 1970 já se observava o questionamento às práticas de violência do Estado contra crianças e jovens. A Comissão Parlamentar de Inquerito do Menor, instaurada no Congresso Nacional, entre 1975 e 1976, questionou especialmente à internação de crianças pobres. No entanto, a Política Nacional de Bem estar do Menor, estabelecida a partir da Lei nº 4.513/1964, que perdurou por todo o período ditatorial, ligava-se a uma visão assistencialista, disciplinar e controladora, muitas vezes influenciada por programas internacionais como a Aliança para o Progresso⁵.

Assim, o Código de Menores, sancionado em 10 de outubro de 1979, embora já apresentasse contriuições dos questionamentos advindos da CPI acima mencionada, ainda considerava como dever precípua do Estado, garantir “[...] assistência, proteção e vigilância aos menores”. A essa condição estava submetida a parcela da população que:

- I - até dezoito anos de idade, se encontrasse em situação irregular;
- II - entre dezoito e vinte e um anos, nos casos expressos em lei.

O Código considerava “em situação irregular” as crianças e os adolescentes nas seguintes

⁵ A Aliança para o Progresso foi um programa dos EUA, lançado por John F. Kennedy em 1961, que objetivava ampliar o desenvolvimento econômico e social da América Latina como medida para conter uma possível influência soviética no continente. Sobre o tema, ver, entre outros: Ribeiro (2006) e Loureiro (2021).

condições:

I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;

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

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

III - em perigo moral, devido a:

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

b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;

IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;

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

VI - autor de infração penal.

Ou seja, tratava-se de uma legislação reativa, quando da falta de condições elementares de existência, e punitiva, em casos de transgressão aos códigos de condutas da época. Nela, torna-se visível não apenas a naturalização da violência e da divisão social cotidiana como também a inexistência de uma noção de cidadania para o conjunto da população de crianças e adolescentes como sujeitos de direito.

No próximo tópico, destacamos as mobilizações dos diversos segmentos da sociedade, de movimentos sociais e de outros atores que contribuíram para as mudanças nas políticas públicas relativas às crianças e adolescentes em nosso país.

7

VOZES QUE ECOAM: O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES DOS ANOS 1980

No contexto de redemocratização política, constitui-se o Movimento de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (MDCA), em 1985. Segundo Santos BR, esse foi

[...] fruto da indignação com os níveis de violência praticados contra os “menores” e “meninos de rua”, como um novo ator no processo de redemocratização do país, orientado pelos princípios dos direitos humanos, teologia da libertação e educação popular. Este movimento em favor de e com crianças pobres irá poucos anos mais tarde incorporar a plataforma dos direitos da criança e do adolescente (SANTOS, 2004, p. 105-106).

Ainda com base nesse autor, pode-se observar que a constituição do MDCA se deu em duas fases: de 1980 a 1984, momento de seu surgimento e estruturação, bem como de desenvolvimento de alternativas comunitárias de atendimento a meninos e meninas de rua. Essa fase contou com a participação de diversos atores na construção e na disseminação do então

chamado “modelo alternativo” de atendimento a esse público. A concepção defendida era a de que crianças e adolescentes eram sujeitos do processo pedagógico.

A segunda fase do MDCA ocorreu de 1985 a 1989, quando está em conjunto com outras organizações nacionais que também estavam se estruturando, participa da construção do paradigma de direitos da criança. Dentre essas novas organizações nacionais, pode-se mencionar o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), criado também em 1985. Este resultou de uma ampla mobilização dos chamados programas alternativos para meninos de rua. Em 1988, o MNMMR publicou o primeiro número do jornal *O Grito*, no qual apresentava a estimativa de que:

[...] aproximadamente, 45 milhões de crianças e adolescentes brasileiros sobrevivem em condições sub-humanas. Desse total, 12 milhões de abandonados nas cidades e nos campos e cerca de oito milhões, sem qualquer vínculo familiar, disputando as ruas, especialmente nos centros urbanos (*O Grito*, 1988. p.1).

Diante de tão grave situação, houve a adesão e a ampliação do movimento pelos direitos da criança e do adolescente, com a participação de novos sujeitos, intensificando e diversificando as ações. Em 1984, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) criou a Coordenação Nacional da Pastoral do Menor. No mesmo período também se constitui a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança (FNDC), que era composta, especificamente, por municípios cuja gestão era considerada progressista, ou seja, estava sob a gestão de opositores do regime ditatorial. Porém a FNDC teve curta duração.

Segundo Bazílio LC (2003), os cinco primeiros anos da década de 1980 foram marcados por expressivo número de iniciativas em âmbito nacional, em que “pastorais, associações de moradores e outras entidades promoveram trabalho com ‘menores’ e criticaram duramente o modelo clássico de intervenções adotadas pelo Estado” (BAZÍLIO, 2003, p. 21). O autor aponta que foi nessa mesma época que os primeiros estudos, pesquisas e edições jornalísticas foram produzidos sem patrocínio ou o controle de entidades oficiais sobre a temática.

Na mesma lógica, a partir da segunda metade dos anos 1980 e início da década de 1990, a noção sobre o cuidado e o tratamento até então destinado às crianças e aos adolescentes foi amplamente questionado. Tratou-se de um período de fortalecimento dos movimentos sociais já existentes, assim como de criação de novos movimentos. Conforme destaca Carvalho MC. Carvalho, iniciava-se um momento em que muitas pessoas se rebelavam e recusavam relações de subordinação, tutela ou cooptação por parte do Estado. Conforme a autora

Esses novos sujeitos constroem uma vigorosa cultura participativa e autônoma, multiplicando-se por todo o país e constituindo uma vasta

teia de organizações populares que se mobilizam em torno da conquista, da garantia e da ampliação de direitos [...]” (CARVALHO, [s.d.], p. 3).

A cultura da participação, que é fruto dos movimentos sociais, coloca novos temas na agenda pública do governo, entre os quais a exigência de novos tratamentos e cuidados à população infantojuvenil, a busca pela conquista de novos direitos e o reconhecimento de novos sujeitos de direitos. Além disso, as manifestações influenciam tratados internacionais, de forma significativa, em favor da criança e do adolescente. Conforme Silva ML (2005):

[...] uma ampla mobilização nacional, com repercussão internacional, que visava à defesa dos direitos de crianças e adolescentes e lutava por mudanças no Código de Menores, na mentalidade social e nas práticas judiciais e sociais dos órgãos do Estado que implementavam a política destinada a esse segmento (SILVA, p. 32).

No bojo dessas diversas mobilizações e articulações sociais, constituiu-se o já referido Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), que se fez notório com a pauta em torno da opressão e das violências que vinham sendo praticadas contra crianças e adolescentes. O MNMMR tinha como principal bandeira de luta a defesa dos direitos de crianças e adolescentes, com questionamentos às práticas de internações de crianças pobres, que eram tratadas como delinquentes. Buscava dar visibilidade a projetos alternativos no atendimento às crianças, que as concebessem como sujeitos de direitos, e não como transgressoras.

9

O Movimento argumentava que o regime estabelecido pelo Código de Menores não podia mais vigorar, considerando a lógica de controle e repressão, por meio da qual os jovens pobres, em situação de vulnerabilidade, eram tratados de forma punitiva.

Para Rizzini I (2008), as ações, as intervenções e os métodos ainda contidos no Código de Menores de 1979 permitiam observar que a elite brasileira tratava a *criança dos pobres* como problema, todavia, ao mesmo tempo, como solução. Nas palavras da autora:

Problema porque embrião da viciosidade e da desordem e solução porque, ainda facilmente moldável, prestava-se a que fosse “educada” como elemento útil para a nação. Um elemento servil adaptado à ordem liberal capitalista [...] O que justificava, em nome da ordem e da paz social, a punição arbitrária – formas impeditivas de acesso a uma consciência efetivamente nacional acerca dos direitos de cidadania, naqueles tempos de franca discussão sobre liberdade e democracia (RIZZINI, 2008, p. 150).

Naquele momento, havia um clamor por mudanças legislativas, constituindo-se então uma grande rede de movimentos sociais que atuaram em prol dos direitos das crianças e adolescentes, no cenário brasileiro. Foi um período de grande representatividade de outros movimentos sociais, que aderiram às manifestações e aos protestos realizados pelo MNMMR, cujos objetivos eram convergentes nas reivindicações de proteção às crianças. Essa pressão

culminou com a revogação do Código de Menores e com a criação dos primeiros programas de atendimento a crianças e adolescentes. São eles: em Recife, Casa de Passagem; em Salvador, Casa das Meninas da Arquidiocese; em Olinda, Casa da Menina Adolescente do Coletivo de Mulher-Vida (SANTOS, 2004, p. 235).

O MNMMR não apenas lutou contra as práticas injustas do passado, mas também ajudou a pavimentar o caminho para um novo paradigma no tratamento das infâncias e adolescências no Brasil, a sua história, por exemplo, revela como a luta pelos direitos das crianças e dos adolescentes foi fundamental para romper-se com as práticas autoritárias e punitivas que marginalizavam crianças e adolescentes, os quais, precisavam de apoio e proteção. Nesse movimento, foi possível observar essas crianças não como delinquentes, mas como sujeitos de direitos, dignas de respeito e valorização, merecedoras de oportunidades condizentes com sua faixa etária.

Nesse cenário, no auge do processo de redemocratização, após mais de duas décadas de regime autoritário (1964-1985), a sociedade brasileira clamava por mudanças, havendo intensos debates e participação ativa de diversos setores da sociedade civil e dos movimentos sociais, demarcando um momento histórico: o início ao processo constituinte. Naquele momento, foi criado o Fórum Nacional Permanente de Organizações Não-Governamentais de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes, o principal mecanismo de articulação entre as várias redes nacionais.

10

Com participação popular, foi lançada a campanha Constituinte, cujo objetivo era apelar para que os brasileiros votassem em candidatos comprometidos com a causa da infância. Segundo Carvalho MC:

O processo constituinte, o amplo movimento de “Participação Popular na Constituinte”, que elaborou emendas populares à Constituição e coletou subscrições em todo o país, marca este momento de inflexão e uma nova fase dos movimentos sociais. Momento em que as experiências da “fase” anterior, predominantemente reivindicativa, de ação direta ou “de rua”, são sistematizadas e traduzidas em propostas políticas mais elaboradas e levadas aos canais institucionais conquistados, como a própria iniciativa popular de lei que permitiu as emendas constituintes. “Na luta fazemos a lei” era o slogan de muitos candidatos do campo democrático-popular ao Congresso constituinte, revelando seu caráter de espaço de afirmação das mobilizações sociais no plano dos direitos instituídos (CARVALHO, [s.d.], p. 3).

Conforme expressado por Santos BR (2004), “Nesse período, o foco das ações foi o combate à violência contra a criança e o lobby junto ao Congresso e pela inserção de direitos da criança na Constituição Brasileira do Adolescente e pela aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA” (SANTOS, 2004, p. 107).

A Constituição de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, foi um marco na história do Brasil, pois incorporou alguns princípios e diretrizes fundamentais à implementação de uma nova política social voltada às crianças. Para tal responsabilidade e para a prioridade absoluta no atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, constou, no art. 204:

As ações governamentais na área da assistência social, serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstas no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com bases nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais a esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas as esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988).

Essas manifestações tiveram resultados favoráveis às crianças e aos adolescentes, tendo sido um deles a inserção dos artigos 227 e 228 na Constituição Federal de 1988, determinando:

Art. 227 É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o 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. [...]

Art. 228 São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial (BRASIL, 1988).

Além do art. 204, os atores dos diversos segmentos da sociedade civil, fortalecidos pelos novos rumos que vinham sendo constituídos com a Constituição Federal (CF), foram os principais protagonistas na implementação dos art. 227 e 228 da Carta Magna e também em momento seguinte, na elaboração e na promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

Em 1989, aconteceu a Convenção sobre os Direitos das Crianças e Adolescentes, na Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York. A Convenção foi ratificada por 196 países, dentre os quais, o Brasil. As determinações desta Convenção, entraram em vigor em 2 de setembro de 1990. O Documento desta Convenção, se tornou o instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal, sendo um marco histórico e uma conquista muito importante para os direitos humanos, reconhecendo as crianças como atores sociais e garantindo-lhes os padrões mínimos de proteção. Conforme Neto WN (2012):

E, também, na perspectiva maior do Sistema Internacional de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos (geral e específico) da ONU no qual o Brasil se insere, principalmente por sua adesão ao tratado de criação da ONU, pela formatura de tratados-de-sede (instalação de agências e organismos da ONU no Brasil) e de outros tratados que criam instâncias internacionais de monitoramento e controle especial sobre o respeito a esses tratados (NETO, p. 271).

Ainda em 1989, aconteceu o Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), que objetivava potencializar as ações dos movimentos sociais e de organizações da sociedade civil, que, muitas vezes, atuavam individualmente, em suas demandas locais. Esse Fórum, segundo Melo RW (2021), foi criado com o objetivo de ser um espaço de encontro, articulação e debate entre as entidades e os movimentos que atuavam na defesa dos direitos infantojuvenis. Tinha como finalidades promover a troca de experiências e conhecimentos, fortalecer as lutas regionais e nacionais e contribuir para a formulação de políticas públicas mais inclusivas e efetivas. Nas palavras de Santos BR (2004), “O objetivo neste momento já não era mais alternar as políticas de cunho paternalista e repressivo do Estado, mas sim alterá-las, transformando-as em políticas públicas de construção de cidadania de crianças e adolescentes” (SANTOS, p. 107).

Para Melo EO (2021), o Fórum DCA ainda desempenhou papel fundamental na construção do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Durante todo o processo, o Fórum atuou de forma ativa, com participação em discussões, apresentação de propostas e pressão pela aprovação de um marco legal que garantisse os direitos das crianças e dos adolescentes.

Desde então, o Fórum DCA continua exercendo um papel importante na defesa e na promoção dos direitos infanto-juvenis no Brasil, atuando na elaboração de políticas públicas, na fiscalização e no monitoramento de sua implementação, bem como na denúncia de violações e na mobilização social em prol dos direitos da criança e do adolescente.

O tópico a seguir tratará do contexto de formulação do Estatuto da Criança e do Adolescente, observando especialmente a noção de proteção integral e de direito à cidadania dessa parcela da população.

A MOBILIZAÇÃO SOCIAL E A FORMULAÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UM NOVO MODELO DE POLÍTICA PÚBLICA

Como se pôde perceber, a história do processo constituinte contou com forças de amplos atores da sociedade civil fazendo com que a construção da Carta Magna consolidasse a prioridade absoluta às crianças e aos adolescentes. Conforme Bazílio LC (2003, p. 22), o resultado desse movimento, em âmbito nacional, [...] se traduz num texto constitucional que, construído por meio de mecanismos de embate e negociação, contém expressivas transformações obtidas pelos setores populares”. Entretanto, ainda segundo o autor

[...] o processo constituinte que propiciou ganhos ou alargamento de direitos na perspectiva da chamada sociedade civil organizada provocou também, contraditoriamente, uma contra-ofensiva de grupos conservadores ou identificados

com o capital que, imediatamente após sua promulgação, desfecharam intensa campanha na imprensa pela imediata reforma da Carta (BAZÍLIO, 2003, p. 22).

Segundo o autor, esse foi o momento em que a crise política dos anos 1990 foi gerada, iniciando-se com a aprovação, em 1988, de um texto inspirado em princípios da social-democracia, que, posteriormente, foi executado por governos comprometidos com o neoliberalismo. Conforme reflexões de Behring ER e Boschetti I (2006), o neoliberalismo, redefine o papel das políticas sociais de direitos conquistados pela classe trabalhadora, elas passam a serem tratadas como custos a serem controlados ou como investimentos focalizados na chamada “inclusão produtiva”. Portanto,

Ao longo dos anos 1990, propagou-se na mídia falada e escrita e nos meios políticos e intelectuais brasileiros uma avassaladora campanha em torno de reformas. A era Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi marcada por esse mote, que já vinha de Collor [...] Reformando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social, e, acima de tudo, desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social e outros – a carta constitucional era vista como perdulária e atrasada -, estaria aberto o caminho para o “novo projeto de modernidade (2006, p.148).

Logo após concluírem-se os trabalhos de redação da CF 1988, em um tom de campanha cívica, deu-se início aos debates e à escrita do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990).

Tratava-se de reunir todas as vozes que, num coro organizado, se opusessem aos setores mais conservadores da sociedade que, ou estavam alinhados ao antigo Código de Menores de 1979 ou ainda, defendiam propostas obscurantistas como, por exemplo, a redução da idade penal. Vitorioso, o movimento que culminou com o ECA, regulou os princípios básicos que instituem os direitos e descrevem os deveres de todos os personagens envolvidos nesta política (BAZÍLIO, 2003, p. 23).

13

Visando à implementação dos artigos 227 e 228 da CF, em 13 de julho de 1990, foi sancionado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), apresentando um conjunto de normas com o objetivo de garantir a proteção integral da criança e do adolescente. O ECA representa um marco na proteção dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, pois trouxe avanços significativos, estabelecendo princípios como a prioridade absoluta, a participação social e a responsabilização dos gestores públicos pela efetivação desses direitos. A lei parte de três princípios gerais, que estabelecem: a criança e o adolescente como pessoas em *condição peculiar de desenvolvimento*; a garantia, através de responsabilidades e mecanismos amplamente descritos, da *condição de sujeitos de direitos fundamentais e individuais*; os direitos assegurados pelo Estado e pela sociedade como *absoluta prioridade*.

O ECA apresenta, em seus princípios gerais, mudanças significativas em relação ao Código de Menores, como:

- (i) objetivo: a criança é concebida como *sujeito de direitos*, em contraposição ao que se tinha anteriormente⁶, quando era considerada mero objeto;
- (ii) pátrio poder: “a falta de recursos materiais não é motivo suficiente para perda ou suspensão do pátrio poder”;
- (iii) detenção de menores: “nenhum adolescente será privado de sua liberdade senão em flagrante ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente”;
- (iv) direito de defesa: não é mais restrita ao curador do menor⁷, podendo ser exercida por outros atores durante o processo legal;
- (v) internação de menores: não pode mais ocorrer por prazo indeterminado;
- (vi) posição do magistrado: não é mais absoluta;
- (vii) participação da sociedade: são criados conselhos, como o Conselho Tutelar, que, entre as incumbências, está a de participar da elaboração e do controle das políticas públicas em âmbito municipal, estadual e nacional.

Um dos princípios fundamentais do Estatuto é o princípio da prioridade absoluta, implicando que a sociedade e o Estado devem assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à dignidade, à liberdade, à convivência familiar e comunitária e à proteção contra qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Embora o ECA tenha sido um avanço importante para crianças e adolescentes, que passaram de meros objetos de intervenção do Estado a cidadãos sujeitos de direitos, é necessário considerar que a realidade é dialética, sofrendo contradições e mudanças constantes, com avanços e também retrocessos, e que isso, muitas vezes, obstaculiza o entendimento dessa legislação e, conseqüentemente, as ações/atribuições dos atores do SGDCA, bem como dos gestores das políticas sociais. Em relação a política social conforme Behring E e Boschetti I (2006),

Assim, a tendência geral tem sido a de restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais – a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmento de classe e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países – em ações pontuais e compensatórias direcionada para os efeitos mais perversos da crise (p.156).

⁶ Refiro-me ao Código de Menores, vigente no período de 1927 a 1979.

⁷ Figura mencionada no Código de Menores de 1979.

Nesse sentido, reiterando as palavras da autora, insisto na necessidade de vigilância e no reconhecimento de que a sociedade é constituída e marcada por forças e poderes em disputa, como, por exemplo, na abordagem de certos temas, como é o caso da redução da maioridade penal, que, ao longo dos anos, vem gerando intensos debates e polarizações na sociedade.

Silva BE (2019) salienta que, entre os anos de 2011 e 2019, foram apresentadas nove propostas, entre projetos de lei e emendas constitucionais, para a redução da maior idade penal. Dessas nove propostas, uma ainda continua em tramitação na Comissão de Constituição, objetivando, segundo a autora, alterar o artigo 228 da Constituição Federal⁸ o que resultaria em uma perda de direitos conquistados ao longo dos anos.

Nesse contexto, ressalta-se, que a sociedade é composta por pessoas, sujeitos e governos que disputam forças e poderes por projetos cujas finalidades estão em completa oposição entre si, o que põe em risco o processo de democratização e a democracia participativa e, por conseguinte, pode acarretar a perda de direitos já constituídos. Nascimento JA (2018), ao abordar os riscos que o ECA enfrenta, afirma:

Neste sentido, a garantia de direitos não é um mantra que se autorrealiza, mas uma maneira de ler o mundo, sendo preciso que haja um propulso favorável à sua realização. Ela se constitui como uma referência normativa através da qual governantes e governados devem construir o Estado de direitos. [...] Então, a Lei que não é um dado natural, mas um acontecimento político, agrega tensões, contradições e forças para sua anunciação e, igualmente, para sua revogação (NASCIMENTO, p. 334-335).

Diante desse cenário, evidencia-se que tais avanços normativos e institucionais não se dão de forma linear nem estão imunes a retrocessos, uma vez que refletem correlações de forças próprias de um Estado atravessado por interesses antagônicos. Assim, a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes exige vigilância permanente, mobilização social e atuação crítica dos diversos sujeitos coletivos, sobretudo no enfrentamento de iniciativas que fragilizam o ECA, esvaziam políticas públicas e comprometem o caráter universal, integral e democrático da proteção social.

No art. 88 do ECA, constam algumas diretrizes da política de atendimento a criança e ao adolescente, entre as quais destaco, no inciso II:

Criação de conselhos municipais, estaduais, e nacional dos direitos das crianças e adolescentes, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais (BRASIL, 1990).

Na esteira do ECA, em 1991, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), a partir da Lei n. 8.242/1991, sendo um órgão normativo e

⁸ Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.

deliberativo vinculado ao Governo Federal, com a missão de formular, acompanhar e monitorar políticas públicas voltadas à promoção, à proteção e à defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Posteriormente, foram criados os Conselhos nas instâncias estaduais, os CEDCAs, e nas instâncias municipais, os CMDCA's.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das transformações históricas ocorridas entre 1979 e 1990 revela que a passagem do Código de Menores para o Estatuto da Criança e do Adolescente não foi meramente uma troca de nomenclaturas jurídicas, mas uma profunda ruptura paradigmática e civilizatória. Enquanto o Código de 1979 operava sob a ótica da "situação irregular", criminalizando a pobreza e tratando a criança como objeto de intervenção repressiva do Estado, o movimento de redemocratização permitiu a ascensão da Doutrina da Proteção Integral.

Responde-se, portanto, às questões norteadoras desta investigação ao constatar que as principais transformações conceituais do período residem no reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. Essa mudança foi fruto direto da efervescência dos movimentos sociais dos anos 1980 — como o MNMMR e o MDCA — que souberam canalizar a indignação contra a violência estatal em propostas legislativas concretas. Ao inserirem os Artigos 227 e 228 na Constituição de 1988, esses atores asseguraram que a cidadania infanto-juvenil passasse a ser um dever compartilhado entre família, sociedade e Estado, com prioridade absoluta.

16

Contudo, os resultados deste estudo demonstram que a implementação dessas políticas públicas fundamentais se situa no tensionamento entre sua permanência e/ou avanço e a forte herança conservadora, hoje personificadas pelas recorrentes investidas neoliberais e conservadoras, que insistem na redução da maioria penal, colocando em permanente discussão os avanços e conquistas do ECA. O ECA como lei, foi e é um acontecimento político, histórico e uma conquista social, porém, necessita de vigilância permanente.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO MA, GUERRA, VN. A Longa Jornada da Domesticação ao Protagonismo Infanto Juvenil. Material preparado para *Power point*: Geni Souza, Telecurso de Especialização em Violência Doméstica contra Crianças e Adolescentes - LACRI – IPUSP. São Paulo, 2005.

BAZÍLIO LC. Avaliando a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente. In: Luiz Cavalieri Bazílio; KRAMER, Sônia (orgs.) *Infância educação e direitos humanos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING E, BOSCHETTI I. Política social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006. – (Biblioteca básica de serviço social; v.2).

CARVALHO M C. Participação social no Brasil hoje. [s.d.].

FALEIROS VP, FALEIROS ET. (coords.). Circuito e curto-circuito: atendimento, defesa e responsabilização do abuso sexual contra crianças e adolescentes. São Paulo: Veras, 2001.

KUHLMANN JM, FERNANDES FS. Infância: construção social e histórica. In: VAZ, Alexandre Fernandez; MOMM, Caroline Machado (orgs.). Educação Infantil e Sociedade. Nova Petrópolis/RS: Editora Harmonia, 2012, p. 21-38.

Lei nº 12.696/2012. Altera os arts. 132, 134, 135 e 139 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre os Conselhos Tutelares. 2012.

LOUREIRO FP. A Aliança para o Progresso e o governo João Goulart (1961-1964): ajuda econômica norte-americana a estados brasileiros e a desestabilização da democracia no Brasil pós-guerra. Editora Unesp, 2021.

MALTA SB. Violência na família: uma matriz da violência na sociedade. 1. ed. Alagoas: Ministério Público de Alagoas; Promotoria de Justiça de Coruripe, 2002.

MARCÍLIO, ML. História da Escola em São Paulo e no Brasil. 2. Ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011.

MELLO, EO. Fórum DCA: referência histórica de participação social em defesa dos direitos da criança e do adolescente. Empório do Direito, 20 abr. 2021.

17

NASCIMENTO JA. A educação como dispositivo de proteção integral à criança e ao adolescente: um discurso de qualidade. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação - Universidade Federal de Pernambuco, CE. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2018.

NOGUEIRA NW. Duas décadas de direitos da criança e do adolescente no Brasil. O público e o privado, [S. l.], n. 20, p. 261-293, jul./dez. 2012.

O GRITO, 1988, p. 1. Apud: ROSEMBERG Fúlvia. Cad. Pesq., São Paulo, n.87, p.71-81, nov. 1993.

RIBEIRO RA. A teoria da modernização, a aliança para o progresso e as relações Brasil-Estados Unidos. Perspectivas: Revista de Ciências Sociais, v. 30, 2006.

RIZZINI I. O Século Perdido: Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, BR. Contribuições para um balanço das campanhas de combate ao abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. In: LIBÓRIO, Renata Maria Coimbra; SOUSA, Sônia M. Gomes. A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil: reflexões teóricas, relatos de pesquisas e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004.

SILVA, BE. A reinserção do adolescente egresso: o caminho através das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Dissertação (Mestrado) – Programa da Pós Graduação em Ciências Sociais – Universidade Estadual de Maringá, 2019.

SILVA, ML. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Menores: discontinuidades e continuidades. In: Revista Serviço Social e Sociedade, n. 83. São Paulo: Cortez Editora, 2005.