

**A PROMULGAÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:
DISPUTAS, IDEOLOGIAS E CONSENSOS NAS CASAS LEGISLATIVAS¹***THE ENACTMENT CHILD AND ADOLESCENT STATUTE:
DISPUTES, IDEOLOGIES, AND CONSENSUS IN THE LEGISLATIVE HOUSES*

Maria Nilvane Fernandes*

Angela Mara de Barros Lara**

RESUMO: Este artigo analisa o movimento ideológico e a correlação de forças no Congresso Nacional e na Câmara dos Deputados que influenciaram a aprovação da Lei nº 8.069/1990 – o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O processo teve início com a inserção dos artigos 227 e 228 na Constituição Federal de 1988, mas consolidou-se no contexto de um movimento neoliberal que visava implementar uma legislação capaz de fomentar a atuação de Organizações Não Governamentais (ONGs) em detrimento de políticas públicas estatais. O contexto político favoreceu a rápida aprovação da norma, impulsionada por intenso lobby de novos movimentos sociais, com o apoio da mídia e de organismos internacionais, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Além disso, o artigo aborda o movimento em prol da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o qual enfrentou significativa resistência para avançar sua agenda. Não por acaso, o texto demonstra que a postura dos senadores foi diametralmente oposta em relação aos dois projetos: enquanto adotaram um discurso supostamente progressista para a ratificação do ECA, assumiram uma posição claramente conservadora em relação à LDB. A análise conclui que essa divergência de atuação estava intrinsecamente ligada à natureza das leis em questão: o ECA, enquanto instrumento neoliberal, facilitou a atuação de ONGs em substituição ao Estado; já a LDB, elaborada por movimentos sociais progressistas, garantia direitos fundamentais incompatíveis com as diretrizes neoliberais.

ABSTRACT: This article examines the ideological movement and the balance of power in the National Congress and the broader national political landscape that influenced the approval of Law No. 8,069/1990—the Child and Adolescent Statute. The movement began with the inclusion of Articles 227 and 228 in the 1988 Federal Constitution but gained momentum in the wake of a neoliberal push to enact legislation that would encourage the role of Non-Governmental Organizations (NGOs) at the expense of government and state policies. The context contributed to the swift approval of the law due to a powerful lobbying effort by new social movements, backed by the media and international organizations such as the United Nations Children's Fund (UNICEF). In this article, we also examine the movement dedicated to passing the Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – National Education Guidelines and Framework Law), which faced strong resistance in advancing its agenda. Notably, the article demonstrates that senators acted in diametrically opposite ways regarding the two laws. While they were ostensibly progressive in supporting the Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Child and Adolescent Statute), they took an explicitly conservative stance on the LDB. The analysis concludes that this difference in approach was tied to the nature of each law: the ECA, as a neoliberal law, opened the door for NGO involvement at the expense of the state, while the LDB – crafted by progressive social movements – defended rights that were non-negotiable in the face of neoliberal agendas.

PALAVRAS-CHAVE: Neoliberalismo; Políticas Estatais; Movimentos sociais; Estatuto da Criança e do Adolescente.

KEYWORDS: Neoliberalism; State Policies; Social Movements Child and Adolescent Statute.

¹ Este artigo contou com o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM), da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

* Pedagoga, Mestre e Doutora em Educação. Bolsista do CNPq - Processo nº 200864/2022-0 – para cursar pós-doutoramento no Human Development & Family Science (HDFS) da Texas Tech University (TTU). Bolsista FAPEAM – 01.02.016301.00872/2024-97 – para realizar mobilidade acadêmica na Universidad Federal de Buenos Aires (Argentina) no ano de 2024. Doutorado sanduíche no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa - fomento Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior PDSE - 88881.134314/2016-01/CAPES. Professora Adjunta da área de Fundamentos da Educação do Curso de Pedagogia e Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Mestre em adolescente em conflito com a lei (UNIBAN/SP); Líder do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão sobre Políticas, Educação, Violências e Instituições (GEPPEvi). Editora-Chefe da Revista Amazônida. <http://lattes.cnpq.br/3429086275125541> nilvane@gmail.com <http://orcid.org/0000-0002-3420-2714>.

** Graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual de Maringá - UEM (1986). Pós-doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina e Doutora em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Mestre em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba. Professora Associada aposentada da UEM e do mestrado em Gestão do Conhecimento nas Organizações. Pesquisadora do ICETI da Universidade de Maringá - Unicesumar. E-mail: angelalara@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8799-8413> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9373145087387951>

SUMÁRIO: Introdução. 1. Disputas, ideologias e consensos nas casas legislativas. 2. Duas correntes em disputa: Menorismo *versus* Garantismo. 3. Análise comparativa da tramitação do ECA e da LDB. 4. Considerações Finais. Referências.

INTRODUÇÃO

Fernandes e Lara (2020) analisaram o movimento histórico de consolidação do paradigma da infância como sujeitos de direitos no contraponto a uma perspectiva menorista na Constituição Federal de 1988. Segundo as autoras, esse processo consolidou movimentos sociais que se tornaram organizações defensoras dos direitos da criança e contribuíram para elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente. O estudo descreveu os embates políticos no processo constituinte, os contramovimentos, a organização interna das Comissões e Subcomissões, bem como, os principais envolvidos na escrita e no relatório do texto que se tornou o artigo 227 na Carta Magna.

A análise documental evidenciou também, os movimentos envolvidos nas cinco Emendas Populares que coletaram quase dois milhões de assinaturas, alargando as fronteiras da discussão e expressando as dinâmicas de coletivos sociais e concluíram que os movimentos sociais e os atores políticos não haviam superado o termo menor no âmbito formal o que só veio a ocorrer na década de 1990, após a assinatura da Convenção dos Direitos da Criança (CDC) e a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Fernandes; Lara, 2020; Fernandes; Lara, 2021).

Assim, encerrado o trabalho de elaboração da Constituição, teve início, no Brasil, a campanha política para a Presidência da República, de 1989 que levou ao poder Fernando Collor de Mello. Eleito, Collor implementou uma política neoliberal que não por coincidência foi paralela à organização dos trabalhos em torno da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Fernandes; Costa, 2021). Anterior à promulgação, o embaixador do Brasil, na ONU, Paulo Nogueira Batista², assinou, em 26 de janeiro, de 1990, o texto da Convenção dos Direitos da Criança (CDC). O documento aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 28, de 14 de setembro, de 1990 foi ratificado em 24 de setembro, e entrou em vigor em 23 de outubro. Em

² A biografia diplomática do Embaixador Paulo Nogueira Batista (1929-1994) pode ser encontrada no site do Centro de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV) disponível em: <http://ri.fgv.br/en/node/525>.

21 de novembro do mesmo ano, o então Presidente da República, Collor de Mello, promulgou, no Brasil, a CDC pelo Decreto n.º 99.710 (Zanella, 2014).

A busca pelo ideal da doutrina da proteção integral convergiu na organização de diversas instituições que visavam efetivar a consolidação das parcerias público-privadas no atendimento da infância. É também, nesse contexto, que nasceram os movimentos reivindicatórios pela ampliação dos direitos de cidadania. Na área da infância, convém citar a criação, em 1984, da Pastoral do menor, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e, do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), em 1985.

Em 1988, várias outras instituições foram criadas, dentre elas podemos citar: o Fórum DCA³, a Seccional Brasileira da Defence for Children International (DCI), mais conhecida como Associação Nacional dos Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (ANCED), o Fórum Nacional dos Dirigentes Governamentais das Entidades Executoras da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FONACRIAD), dentre outras. Além das instituições criadas, especificamente naquele contexto, outras organizações como: a Associação Brasileira de Proteção à Infância e à Adolescência (ABRAPIA), Sociedade Brasileira de Pediatria e da OAB, a Fundação Abrinq e a Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI), mobilizaram-se em defesa da causa apoiada, desde a campanha Constituinte pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) “[...] que assinou com o Ministério da Educação um termo de Acordo de Cooperação Técnica Financeira, assegurando assim a sua efetiva participação no processo de mudanças no panorama legal que ocorreria nos anos seguintes” (Gomes da Costa, 1993, p. 18).

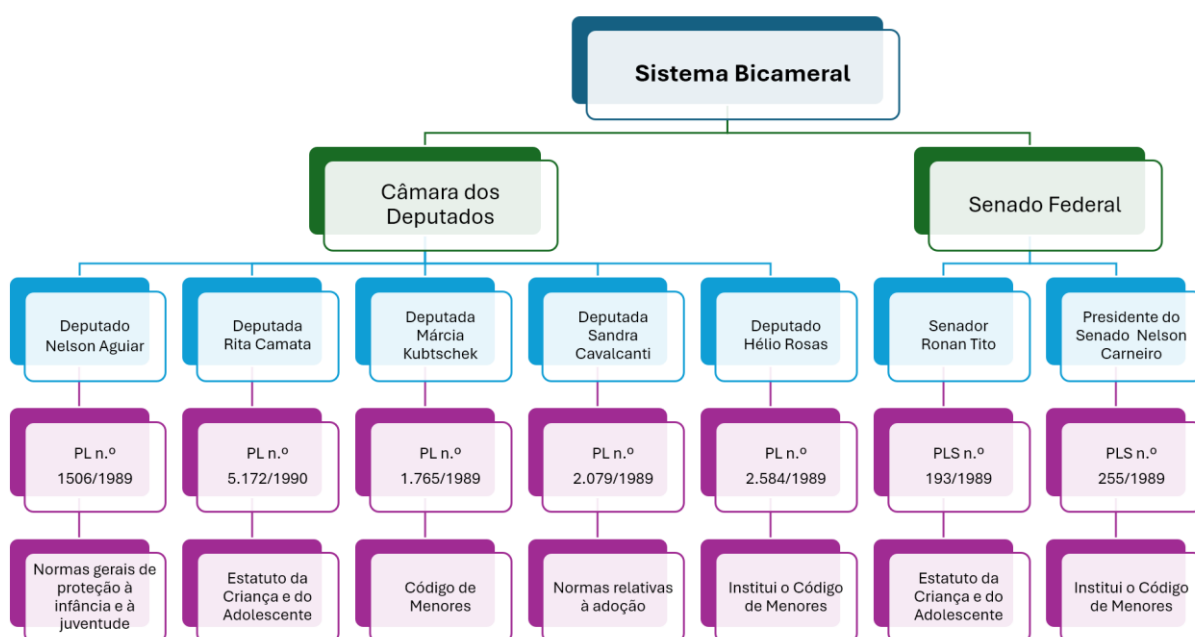
Este artigo está assim organizado no primeiro momento apresentamos o movimento de disputas, ideologias e consensos nas casas legislativas para que o ECA fosse aprovado. Na sequência as duas correntes em disputa na fala dos movimentos e legisladores que atuavam em favor do menorismo ou da nova doutrina que se apresentava, o garantismo. Finalmente, apresentamos uma análise comparativa sobre a agilidade da tramitação do ECA e a letargia na tramitação da LDB. O texto finaliza com as considerações Finais.

³ O Fórum DCA é denominado Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (FNDCA) em âmbito nacional e Fórum DCA na esfera estadual e no domínio internacional utiliza a nomenclatura *Foro Nacional de Derechos de Niños y Adolescentes*. Nessa pesquisa, optamos pela padronização, utilizando a terminologia Fórum DCA para nos referirmos ao órgão.

1 DISPUTAS, IDEOLOGIAS E CONSENSOS NAS CASAS LEGISLATIVAS

No final da década de 1980, os Projetos de Lei que buscavam aprovar novas leis para o ordenamento jurídico que tratava dos direitos de crianças e adolescentes, configuravam-se conforme apresentado na ilustração 1.

ILUSTRAÇÃO 1 – PROJETOS EM DISPUTA NO SISTEMA BICAMERAL



Fonte: Elaborado pelas autoras, 2025.

A figura ilustra os Projetos de Lei da Câmara e do Senado que buscavam aprovar uma nova legislação para tratar do tema dos direitos de crianças e adolescentes. Não estão representados na ilustração os projetos que buscavam alterar o Código de Menores em vigor. Ademais a figura evidencia o sistema bicameral, em face de que o parlamento brasileiro é formado, no plano Federal, por duas Casas Legislativas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. A Câmara dos Deputados é formada por 513 parlamentares, eleitos a cada quatro anos. O Senado Federal, por sua vez, tem na sua composição 81 representantes, três para cada um dos 26 estados e do Distrito Federal, eleitos para um mandato de oito anos.

A escolha dos deputados se dá por meio do voto direto e o número de representantes de cada estado e do Distrito Federal é definido com base na

proporção do número de habitantes de cada unidade da Federação, sendo o mínimo de 8 e o máximo de 70 parlamentares. O sistema eleitoral da Câmara dos Deputados é proporcional ao número de eleitores do estado ou do Distrito Federal. Cada vez que um partido ou uma legenda atinge o quociente eleitoral, está garantida uma vaga na Câmara. O quociente eleitoral é a divisão do número de eleitores pelo número de vagas que a unidade federativa tem disponíveis na Câmara Federal (FPDDCA, 2006, p. 9).

No Senado Federal, entretanto, como regra, os mandatos são de oito anos, mas a renovação ocorre a cada quatro anos, na proporção de um terço e dois terços, alternadamente. “Ao contrário da Câmara dos Deputados, o sistema eleitoral do Senado Federal é majoritário, ou seja, privilegia o candidato que obtiver o maior número de votos nas urnas” (FPDDCA, 2006, p. 9).

Faz parte da responsabilidade do Congresso Nacional elaborar as leis e realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta. “A organização do Poder Legislativo em duas Casas, o chamado bicameralismo, é uma tradição brasileira desde o período monárquico (1822-1889)” (FPDDCA, 2006, p. 9). Uma das principais missões do sistema bicameral é permitir que uma Casa Legislativa possa revisar e aperfeiçoar o trabalho da outra. Dessa forma, Câmara e Senado votam as matérias em diferentes momentos e cada Casa possui autonomia para deliberar sobre os projetos em pauta. Uma proposta que inicia sua tramitação na Câmara deve, depois de aprovada, passar pelo crivo dos senadores. O mesmo acontece com as proposições que tramitam no Senado (FPDDCA, 2006).

Foi o sistema bicameral que contribuiu para que em junho de 1989, o Senador Ronan Tito apresentasse no Senado Federal um Projeto de Lei do Senado (PLS) idêntico a um Projeto de Lei (PL) apresentado na Câmara. A tramitação, em ambas as casas, foi uma estratégia adotada com vistas a

[...] assegurar a precedência, porque o primeiro projeto que entra, cresce disciplinando uma matéria e tem precedência sobre os demais, que acabam ficando apensados àquele. Como se falava numa revisão do Código de Menores, numa certa maquiagem, nós corremos e asseguramos a precedência (Garrido de Paula, 2005, p. 5).

A tramitação em ambas as câmaras também tinha a “[...] intenção de agilizar a aprovação. O motivo para a pressa, conforme explicou [Antonio Carlos] Gomes da Costa, era

uma conferência da [Organização das Nações Unidas] ONU em 1990 da qual o Brasil participaria e precisaria, até lá, ter a legislação regulamentada” (Gomes da Costa, 2010, p. 5). Benedito Rodrigues – secretário nacional do Fórum DCA, na época – relata que:

O secretariado do Fórum ficava ali, nos corredores do Congresso, esperando os parlamentares saírem da comissão para saber se estava tudo certo. Normalmente, eles saíam com um papel e nós ajudávamos a formular propostas. Lobby intenso. E quando precisava de articulação para aprovar ou conseguir consenso em uma determinada proposta, nós mobilizávamos organizações de várias frentes, do país inteiro. Isso significava pedir ao maior número de pessoas para que mandassem cartas, faxes e telegramas para pressionar a comissão especial (FPDDCA, 2006, p. 16-17).

No âmbito do Senado uma Comissão Temporária Código de Menores foi criada pelo Senador Nelson Carneiro na sessão plenária do dia 1º de setembro, de 1989 com a intenção de “[...] apreciar os projetos de lei, em tramitação na Casa, que procuravam atualizar a legislação relativa ao menor, adaptando-a às novas diretrizes da Constituição Federal” (Rollemberg, 1990, p. 5). O quadro 1 apresenta os Projetos de Lei do Senado Federal (PLS) que estavam em andamento e pretendiam modificar ou substituir o Código de Menores de 1979.

284

QUADRO 1 – PROJETOS DE LEI DO SENADO FEDERAL

PLS n.º	SENADOR	EMENTA	DECISÃO
193/1989	Ronan Tito (PMDB/MG)	Promulgar uma nova legislação e revogar o Código de Menores de 1979;	ECA - PL 5.172/1990 – transformado em Lei 8.069
279/1989	Márcio Lacerda	Modificar o Código de Menores de 1979, em relação ao aspecto da adoção de crianças e adolescentes.	Prejudicada em 25 de abril de 1990
255/1989	Nelson Carneiro	Revisão atualizada do Código de Menores – Lei n.º 6.697/1979.	Prejudicada em 25 de abril de 1990

FONTE: Zanella, 2014.

Conforme demonstra o quadro, três PLS estavam em andamento no Senado Federal, no final da década de 1980. Dois deles pretendiam alterar o Código de Menores vigente; um tratava dos aspectos de adoção de crianças e adolescentes; e, o outro buscava tornar o Código de Menores atualizado, em relação aos princípios da Constituição, promulgada em 1988. A

terceira proposta (PLS n.º 193/1989) pretendia assegurar a aprovação de uma legislação que revogasse o Código de 1979⁴.

Da mesma maneira, devido ao número de Projetos de Leis sobre o tema, constituiu-se na Câmara dos Deputados uma Comissão Especial da Criança e Adolescente com vistas a apreciar o Projeto de Lei n.º 1.506/1989 que instituiu *normas gerais de proteção à infância e à juventude* e outros projetos que criavam o *Estatuto da Criança e do Adolescente*.

O PL n.º 1.506 foi apresentado em 20, de fevereiro de 1989 e era o mais antigo dos projetos que já tinha como princípio o marco da doutrina da proteção integral. Elaborado pelos juristas Munir Cury, Jurandir Marçura e Paulo Afonso Garrido de Paula, na Curadoria do Menor de São Paulo a proposta se tornou a espinha dorsal do Estatuto da Criança e do Adolescente e era idêntico ao PL que tramitava no Senado Federal, apresentado pelo Senador Ronan Tito.

Os projetos semelhantes, mas não idênticos foram apresentados na Câmara dos Deputados, em fevereiro de 1989, pelo deputado Nelson Aguiar, sob a designação de PL n.º 1.506/1989 e no Senado Federal pelo Senador Ronan Tito sob designação de PLS n.º 193/1989 e havia ainda o PL 5.192 ao qual o PL 1.506 foi apensado. Segundo o Instituto Alana (s/d) em 3, de julho de 1989 o texto do PL 1.506 foi substituído pelo autor pelo texto do PLS n.º 193/1989, de maneira a garantir que os projetos fossem iguais. A análise da ilustração indica que estratégia semelhante também foi utilizada por aqueles que defendiam uma continuidade do Código de Menores. Essa continuidade na nomenclatura foi designada na Câmara pelo PL n.º 1.765/1989 e PL n.º 2.584/1989 e no Senado pelo PLS n.º 255/1989.

Assim, em 10 de maio, de 1990, por meio do Ofício n.º 283/1990, a Deputada, Sandra Cavalcanti, Presidente da Comissão Especial, relatou que em 22 de novembro, do ano anterior havia distribuído ao Relator os Projetos listados no Quadro 2, para apreciação.

QUADRO 2 – PROJETOS DE LEI QUE TRAMITAVAM NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

PL n.º	DEPUTADO	EMENTA
628/1983	Victor Faccioni	Altera os dispositivos da Lei n.º 6.697, de 10 de outubro de 1979, que institui o Código de Menores, e dá outras providências.

⁴ A Declaração de Situação Irregular prevista derivava das seguintes situações: a) do cometimento de infrações ou desvios de conduta pessoal da criança e do adolescente; b) da família em situações de maus tratos a menores; c) da sociedade pelo abandono (Brasil, 1979).

75/1987	Salim Curiati	Altera o art. 30 da Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, que institui o Código de Menores.
1.362/1988	Francisco Dias	Acrescenta dispositivos ao art. 29 da Lei n.º 6.697, de 10 de outubro de 1979, que Institui o Código de Menores, para o fim de conceder isenção do Imposto de Renda ao adotante, nas condições que menciona, e determina outras providências.
1.506/1989	Nelson Aguiar (PDT/ES)	Institui Normas Gerais de Proteção à Infância e à Juventude e outros que criam o Estatuto da Criança e do Adolescente.
1.619/1989	Victor Faccioni	Acrescenta parágrafo ao artigo 62 da Lei nº 6.697, de 10 de outubro 1979 - Código de Menores -, permitindo viagem de maiores de 16 anos autorização dos responsáveis.
1.765/1989	Márcia Kubtschek	Institui o novo Código de Menores, em face do que preceitua o artigo 227 da Constituição Federal.
2.079/1989	Sandra Cavalcanti	Define a instituição de adoção, estabelece exigências e cria as normas e processos para a sua efetivação.
2.264/1989	Francisco Amaral	Altera a redação do art. 30 da Lei n.º 6.697, de 10 de outubro de 1979 - Código de Menores.
2.526/1989	Antonio Carlos Mendes Thame	Prescreve normas tendentes a estimular a guarda e a adoção de menores.
2.584/1989	Hélio Rosas	Institui o Código de Menores.
2.652/1989	Gerson Marcondes	Dispõe sobre a instituição de comitês municipais do menor e da outras providências.
2.734/1989	Mendes Botelho	Altera item II e acrescenta item III ao § 1º do artigo 62 da Lei n.º 6.697, de 10 de outubro de 1979, que Institui o Código de Menores.
2.742/1989	Mendes Botelho	Modifica o artigo 63 da Lei n.º 6.697, de 10 de outubro de 1979 - Código de Menores.
3.142/1989	Gandi Jamil	Altera artigos do Código de Menores, instituído pela Lei n.º 6.697, de 10 de outubro de 1979.
3.855/1989	Gandi Jamil	Dispõe sobre o estímulo a guarda e a adoção de menores.
4.371/1989	Gandi Jamil	Regula o artigo 203, inciso II da Constituição Federal.
4.517/1989	Francisco Amaral	Altera a redação do artigo 30 da Lei n.º 6.697, de 10 de outubro de 1979 - Código de Menores.
4.632/1990	Tadeu França	Dispensa o maior de 16 anos da necessidade de autorização para viajar desacompanhado.

5.172/1990	Rita Camata PMDB/ES	Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.
------------	------------------------	---

FONTE: Zanella, 2014.

O quadro 2 apresenta os 19 projetos de Lei que tramitavam na Câmara dos Deputados com vistas a alterar ou revogar o Código de Menores. Assim como no Senado Federal, na Câmara dos Deputados vários outros projetos tramitavam, objetivando a alteração do Código de Menores. Por conta disso, montou-se uma Comissão Especial da Criança e do Adolescente, presidida pela Deputada Sandra Cavalcanti (PFL/RJ) e que tinha relatora a Deputada Rita Camata (PMDB/ES). Todos esses projetos foram apensados ao PL 1.506/1989, e posteriormente, ao PL nº 5172/1990, que se tornou o principal por estar com a tramitação mais avançada, conforme determinação do regimento interno da Câmara dos Deputados.

A Comissão Especial do Estatuto da Criança e do Adolescente foi instaurada em 19 de outubro e era constituída por 15 deputados. A deputada Sandra Cavalcanti foi eleita presidente e os deputados Airton Cordeiro, Arthur da Távola e Benedicto Monteiro os primeiro, segundo e terceiro vice-presidentes, respectivamente. Já o deputado Helio Manhães foi designado relator, sendo substituído, em 23 de maio, pela deputada Rita Camata. Quando o PL 5172/1990 foi remetido à Comissão Especial, a relatoria já estava, portanto, com a deputada Rita Camata (Instituto Alana, s/d, p. 13).

287

A relatora da Comissão Especial na Câmara dos Deputados, deputada Rita Camata, acolheu totalmente 63 emendas, acolheu parcialmente 14, rejeitou outras 13 emendas, considerou prejudicadas 11 e apresentou outras 20 emendas ao PL.

Em face da estratégia de construção de consenso, após a apresentação do relatório em 13 de junho, a Comissão fez duas reuniões dedicadas à discussão do relatório, nos dias 22 e 26, para que, então, fosse apresentado um relatório complementar que consolidava os acordos em torno do substitutivo apresentado aprovados pela Comissão Especial em 27 de junho, após um intenso processo de construção de consenso liderado pelas Deputadas Rita Camata e Sandra Cavalcanti, em sessão que contou com a presença de, Airton Cordeiro, Artur da Távola, Nilson Gibson, Maria Lúcia, Hélio Rosas, Robson Marinho, Nelson Aguiar, Jorge Arbage, Benedita da Silva, Carlos Benevides, Rose de Freitas e Eduardo Jorge. Assim, o Relatório Geral

apresentou um substitutivo que foi aprovado na comissão e no plenário, tornando-se o texto enviado ao Senado e, posteriormente à sanção e publicação.

Como o texto que havia sido aprovado no Senado em maio daquele ano sofreu alterações na Câmara, o projeto teve que ser novamente analisado pelo Senado, cabendo a este a última palavra sobre o texto que constituiria o Estatuto da Criança e do Adolescente.

2 DUAS CORRENTES EM DISPUTA: MENORISMO *VERSUS* GARANTISMO

As discussões sobre o novo Código de Menores iniciaram na época da Constituinte e os trabalhos resultaram em seis versões, até a apresentação do substitutivo final. Na data de 30, de maio, de 1990 a Comissão Especial solicitou que o Projeto de Lei n.º 1.506/1989 fosse apensado ao Projeto de Lei n.º 5.172/1990, elaborado pela Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança (FNDDCA):

A partir daí, o Fórum DCA cria uma comissão de redação, porque aquele projeto de Normas Gerais tinha uma série de equívocos, e essa comissão trabalha até a apresentação de um substitutivo ao projeto, substitutivo este que se tornou o Estatuto da Criança e do Adolescente. Na comissão, participavam o desembargador Amaral, a Lídia Galeano, uma italiana que participava do Unicef, o (pedagogo) Antônio Carlos Gomes da Costa, a irmã Maria do Rosário (então da Pastoral do Menor), Munir Cury, Jurandir Marçura, o (sociólogo) Deodato Rivera (Garrido de Paula, 2005, p. 5).

Muitas alterações ao Projeto foram realizadas por sugestão dos deputados. “Aí, nosso trabalho era ingrato, porque várias vezes, quando havia reunião da comissão, íamos para lá (Brasília), ficávamos na porta de plantão, entrávamos quando era possível (porque estávamos lá como colaboradores)” (Garrido de Paula, 2005, p. 7). Em relação a atuação dos participantes Garrido de Paula (2005) sintetiza:

[...] essa comissão de redação tinha gente muito diferente, tanto que, depois de editado o Estatuto da Criança e do Adolescente, esse grupo se dispersou. Havia muita gente que se tolerava lá, e eu não vou dizer quem, porque tinha um ideal, uma missão a cumprir, que era elaborar o Estatuto. Mas, depois, a partir do momento em que o Estatuto saiu... Entidades? Tinha entidade que uma não suportava a outra, por exemplo, porque as linhas eram diferentes. Mas se reuniram naquele momento, numa grande simbiose. Foi um exercício de paciência revolucionária, porque você tem de ceder (Garrido de Paula, 2005, p. 7).

No âmbito do Senado Federal, O PL de autoria formal, do Senador Ronan Tito, foi o resultado de duas iniciativas realizadas de forma simultânea pelo Fórum DCA e a Coordenação de Curadorias do Menor de São Paulo. Como uma terceira iniciativa estava a proposta da Assessoria Jurídica da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) que foi apresentada ao Fórum DCA. Assim, foi constituído um grupo de redação para sistematizar e compatibilizar as três propostas.

É interessante notar que a Comissão de Redação do Estatuto teve representação de três grupos expressivos: um grupo era formado pelos movimentos da sociedade civil constituído pelo Fórum DCA, pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMRR) e pela Pastoral do Menor, o dos juristas (principalmente ligados ao Ministério Público); o segundo grupo era formado por técnicos de órgãos governamentais em especial funcionários da própria FUNABEM. Somava-se ao grupo denominado Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança (FNDDCA), Antonio Carlos Gomes da Costa, enquanto consultor do UNICEF.

Segundo o Senador Francisco Rollemberg que atuou na Comissão temporária Código de Menores na qualidade de Relator-Geral, durante os trabalhos da Comissão houve, no Senado, um debate em torno do PLS n.º 193 e do PLS n.º 255. Na Comissão os dois PLS eram analisados conjuntamente e evidenciou a existência de “[...] duas correntes antagônicas: uma que defendia a revisão do Código, consubstanciado no PLS n.º 255/89; outra a que defendia o Estatuto da Criança e do Adolescente consubstanciado no PLS n.º 193/89” (Rollemberg, 1990, p. 6). Portanto, uma corrente de continuidade explícita do Código de Menores e uma outra corrente de suposta desvinculação do Código de Menores.

Segundo a ex-deputada Rita Camata havia um grupo reacionário que achava que a lei iria proteger a *delinquência* e estimular a violência infanto-juvenil. “Tinham alguns segmentos minoritários na magistratura, antes detentora da sentença dos jovens infratores, que não entendiam e não aceitavam que ia ser retirado deles o poder de decisão sobre a infração que aquele adolescente cometesse” (Instituto Alana, s/d, p. 8).

Camata aponta que a questão da inimizabilidade e da sanção ao adolescente a quem se atribui ato infracional foi um dos pontos de mais difícil inserção no ECA. Tinha muita gente que queria que a responsabilidade criminal fosse a partir dos doze anos, dizendo que a criança já tinha consciência do que era errado e do que era certo, que o mundo estava cada dia mais precoce. Então, essa foi a parte mais desafiadora pra gente, para que não fosse reduzida essa

idade e que o adolescente não ficasse caracterizado como infrator, mas que tivesse a chance de se recuperar (Instituto Alana, s/d, p. 8).

A Comissão Temporária, instaurada em 20 de setembro de 1989, era constituída por 12 senadores titulares e seis suplentes. Os senadores Nabor Junior e Luiz Antonio Maya foram eleitos, unanimemente, como presidente e vice, respectivamente. A relatoria foi designada ao senador Francisco Rollemberg e, na semana seguinte, foram nomeados dois relatores parciais para dar conta do volume e especificidades de cada parte da lei, os senadores Wilson Martins e Louremberg Nunes Rocha (Instituto Alana, s/d).

Estabeleceu-se a divergência entre os próprios juízes de menores na primeira reunião, realizada no dia 3 de outubro de 1989: enquanto o Dr. Liborni Siqueira, Juiz de Menores do Rio de Janeiro, e o Dr. Níveo Geraldo Gonçalves, Juiz de Menores do Distrito Federal, defendiam o projeto do Código, o Dr. Antônio Fernando do Amaral e Silva, ex-Juiz de Menores de Blumenau e titular da cadeira de direito do Menor da Universidade de Blumenau, defendia o Estatuto. E os entrecabos de opinião prosseguiram no decorrer das reuniões seguintes (Rollemberg, 1990, p. 6).

290

O PLS n.º 255, de 1989, era segundo Rollemberg (1990), mais sucinto e objetivo, compunha-se de 144 artigos distribuídos em dois livros que esgotava o assunto sob o ponto de vista jurídico e mantinha um vínculo com os princípios menoristas. “Quanto à parte sócio-educativa, pensávamos, então, que bastaria fosse ela contemplada na lei que prevê os planos de custeio e benefícios da previdência social e naquela que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional” (*sic!*) (Rollemberg, 1990, p. 6).

O outro PLS, de autoria do Senador Ronan Tito, era composto por 282 artigos também divididos em dois livros. As duas propostas defendiam pontos de vista divergentes quanto ao tratamento jurídico. Os defensores da reforma do Código diziam que não eram necessários novos estatutos, “[...] novas leis, mas sim de uma atuação efetiva nas áreas do Ministério da Educação, do Ministério da Saúde e dos órgãos governamentais correlatos” (Rollemberg, 1990, p. 7).

A justificativa do outro lado era “[...] a adoção da linha doutrinária da proteção integral do menor” (Rollemberg, 1990, p. 7). No argumento, os juristas enfatizavam que o Código Mello Mattos era embasado no Direito Penal do Menor que “[...] identifica interesse do

Direito pelo menor somente quando este comete delito tipificado na legislação própria, e a doutrina da situação irregular, que é a do Código de Menores” (Rollemberg, 1990, p. 8).

As duas outras doutrinas, que não a da proteção integral, já tiveram aplicação prática, e não se mostraram benéficas aos menores. [...]. Como não dar uma oportunidade à nova doutrina? [...]. Ela inova no trato da matéria, aliviando o pesado fardo estatal de promover política adequada ao menor, quando, todos sabemos, esse mesmo Estado sequer consegue equacionar o problema educacional (Rollemberg, 1990, p. 9).

No excerto acima, o Relator mencionou os motivos que o levaram a apoiar o PLS n.º 193, de 1989, de autoria do Senador Ronan Tito, com as modificações nele introduzidas, através de 28 emendas. Assim, em 20 de março, de 1990 a Comissão Temporária, Código de Menores, apresentou relatório, manifestando-se a favor da aprovação do PLS n.º 193, de 1989. “Aprovado por unanimidade na Comissão, o relatório transformou-se no Parecer n.º 48, de 1990, que foi, a seguir, submetido a deliberação do Plenário do Senado Federal” e ocasionou a “[...] prejudicialidade dos Projetos de Lei n.º 255 e 279, de 1989 [...]” de autoria, respectivamente, dos Senadores Nelson Carneiro e Márcio Lacerda, que tramitavam em conjunto (Rollemberg, 1990, p. 17).

291

A impossibilidade da manutenção de uma lógica anterior à Constituinte e que tem como ponto de ruptura aprovação do artigo 227 ficou evidente. Os senadores, ou ao menos parte deles, perceberam que não era possível criar um novo Código de Menores coerente com o texto constitucional, algo novo deveria surgir. Isto, porque, a diferença entre ‘Código de Menores’ e ‘Estatuto da Criança e do Adolescente’, mais do que uma disputa em torno de conceitos jurídicos, está, também, nos sentidos e contornos políticos e sociais que constituem a escolha dos termos (Instituto Alana, s/d, p. 6, grifos do autor).

Após três prorrogações do prazo para apresentação de emendas, foram apresentadas 35 emendas ao PLS 193/1989 e nenhuma aos demais projetos sob análise da Comissão. Depois de algumas sessões com discursos inflamados, a aprovação no Senado aconteceu no dia 24 de abril de 1990. O Relatório Parcial do senador Wilson Martins trouxe o voto de confiança que foi feito à doutrina da proteção integral na escolha do PLS 193/1989 em detrimento do PLS 255/1989 e no dia 18, de maio de 1990 o Senador, Gerson Camata (PMDB), pediu a palavra no Plenário e enfatizou que depois de dois anos de discussão do PLS,

[...] por setores da igreja, organismos sociais, prefeituras, entidades da sociedade que se preocupam com o problema do menor. [...] eu faço um apelo

a V. Exa. sei que, atendendo ao que determina o Regimento Interno, V. Exa. não pretende colocar nenhuma matéria em votação na sessão de hoje. Mas há aqui, no Plenário, a unanimidade para que se realize a votação - não se trata da votação do projeto, apenas da sua redação final. Na Câmara dos Deputados houve audiências, estudos, e as Comissões já estão trabalhando informalmente. Não podem trabalhar formalmente porque o projeto ainda não foi para lá enviado. Seria muito interessante para nós do Poder Legislativo que até as eleições deste ano essa vontade do povo brasileiro de ver esse Estatuto aprovado pudesse concretizar-se. [...]. Com isso o projeto já poderia ser enviado segunda-feira à Câmara dos Deputados; a Câmara dos Deputados se debruçaria oficialmente sobre a matéria e até o dia 7 ou 8 de junho já estaria no Plenário da Câmara para votação (DIOU, 1990, p. 2.413).

O excerto, apesar de longo, explicita o empenho do Senado Federal no célere andamento da nova legislação que seria promulgada. Como o texto que havia sido aprovado no Senado em maio sofreu alterações na Câmara, o projeto teve que ser novamente analisado pelo Senado, cabendo a este a última palavra sobre o texto que constituiria o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Ao chegar à Câmara dos Deputados, em 30, de maio de 1990, o PLS nº 193/1989 recebeu nova numeração e passou a ser designado como PL n.º 5172/1990. Em 29 de junho, o novo texto foi recebido e submetido à votação do plenário da casa, sendo aprovado com unanimidade no mesmo dia. Assim, ao justificar a mudança do termo, Código de Menores, para Estatuto, o Senador, Gerson Camata explicou:

Aqui consta o título de Código do Menor, mas as pessoas, os líderes, os prelados, os pastores, as assistentes sociais preferem a palavra 'estatuto' – não sou advogado, mas me parece que 'código', aqui, no Brasil, tem o sentido de coibir, de colocar proibições, de punir, e '*estatuto*' representa mais os direitos da criança. Essas entidades, já começam a pedir que, em vez de código, se coloque a palavra 'estatuto' e se garantam amplos direitos, se apliquem recursos, para que essas crianças sejam, efetivamente, recuperadas, que elas possam ter educação, como as outras crianças têm, que possam não viver só da mendicância e não comecem a perder sua dignidade logo no início de sua infância, quando, atiradas à rua, são submetidas a todo tipo de vexame, quase tratadas como animais, certamente tratadas de maneira pior do que os animais domésticos da classe média e da classe média-alta brasileira (DIOU, 1990, p. 2.413, grifo nosso).

Assim, o documento interno SM/n.º 246 de 12 de julho, de 1990, comunicou ao primeiro secretário da Câmara dos Deputados, que o Senado Federal havia aprovado o substitutivo do Projeto de Lei n.º 193 do Senado Federal e n.º 5.172/1989 da Câmara dos Deputados que dispunha sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Se já havia consenso sobre a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente no Congresso Nacional, faltava, ainda, um passo para que a lei fosse criada, a sanção presidencial. Em 21 de agosto, de 1990, o primeiro secretário em exercício, na Câmara dos Deputados recebeu o “[...] Projeto de Lei n.º 193, de 1989, sancionado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, que ‘dispõe sobre o ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, e dá outras providências’”. No Relatório do PL n.º 5.172, de 1990 a Deputada, Rita Camata, escreveu:

Este projeto que temos a honra de relatar representa importante exemplo de legislação com prévia discussão na sociedade, apoiado por cerca de 140 entidades ligadas à criança e ao adolescente. Foi discutido em todo o País, através de sucessivas versões e incorporação de contribuições, não apenas de juristas, juízes e procuradores, mas também de movimentos e entidades ligados aos direitos da criança e do adolescente [...]. Na verdade, o texto constitucional, no que se refere a essa questão específica, resultou da fusão de duas emendas populares que trouxeram ao Congresso Nacional as assinaturas de quase duzentos mil eleitores de todo o País, e de mais de um milhão e duzentas mil crianças e adolescentes. [...] (Camata, 1990, p. 213).

Vale destacar que o eminente Deputado Nelson Aguiar apresentou emenda ao Projeto de sua autoria introduzindo o texto que seria também apresentado no Senado Federal pelo Senador Ronan Tito (Camata, 1990, p. 215).

Ao Projeto foram apresentadas 119 emendas, cuja apreciação individual anexamos como parte integrante deste Parecer. Apresentamos, ainda, 20 emendas de nossa autoria, que visam basicamente corrigir aspectos de técnica legislativa e de redação. Em conclusão, portanto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei n.º 5.172, de 1990 (Camata, 1990, p. 219).

A mensagem n.º 538, emitida pelo Presidente, Fernando Collor de Mello, em 13, de julho de 1990, comunicou, aos membros do Congresso Nacional, a sanção do Estatuto da Criança e do Adolescente. Assim, em 29 e 30 de setembro, de 1990, com a Lei n.º 8.069/90 já promulgada, e, em mãos, o então Presidente, Collor, foi para Nova York, juntamente com outros representantes de 156 países, para participar da primeira Cúpula Mundial pela Criança, convocada pelo UNICEF. A reunião, realizada na sede da ONU, contou com a participação de 71 chefes de Estado e de governo e representantes de outros 86 países.

Entre os objetivos estipulados no documento final do encontro estavam a redução em 30% da taxa de mortalidade de crianças menores de cinco anos até o ano 2000; a proteção contra exploração, abuso e violência; a reiteração dos princípios da Organização Internacional do Trabalho referentes à erradicação do trabalho infantil e, mais especialmente, do

trabalho escravo; a diminuição pela metade do número de crianças subnutridas e a garantia do acesso à água potável e à educação a cada criança até o final do século 20 (UNICEF, 1990, p. 1).

O relatório final aponta que 157 países concordaram em implementar as medidas defendidas pela ONU. Na ocasião foi aprovada a Convenção sobre os Direitos da Criança. O documento tornou-se um instrumento do Direito Internacional e assumiu a primazia sobre as legislações nacionais. No caso do Brasil, tanto a Constituição Federal (Brasil, 1988) quanto o Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990) convergiram com os princípios da Proteção Integral, definidos na Convenção e nas demais recomendações da Cúpula.

A assinatura do documento *Pacto pela infância*, pelo ex-presidente, Collor, na *Cúpula Mundial pela Criança*, convocada pelo Unicef, contribuiu para que a relação público-privada se estreitasse ainda mais. Conforme Gomes da Costa (1993) foi criado em outubro de 1991 o movimento denominado – *Pacto pela Infância* – que buscava “[...] não apenas para fazer valer os compromissos assinados pelo Presidente Fernando Collor, na ONU”, mas também “[...] comprometer a sociedade civil e os poderes constituídos”, com a área, o que contribuiu para que um mês depois, o Pacto somasse “[...] mais de cem representantes da sociedade civil e das instituições públicas” (Gomes da Costa, 1993, p. 81).

294

São empresários ligados à [Federação das Indústrias do Estado de São Paulo] FIESP e ao Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), as três centrais sindicais (CUT, Força Sindical e CGT), a Confederação Nacional da Indústria [CNI] e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, a LBA [Legião Brasileira da Assistência], a Pastoral da Criança, Sociedade Brasileira de Pediatria, Fórum DCA, ABERT [Associação Brasileira de Empresas de Rádio e Televisão], OAB, Conselho Nacional de Propaganda [CNP] e Ministros de Estado (Gomes da Costa, 1993, p. 81).

Ainda segundo o autor, em 20 de maio do mesmo ano, uma nova reunião foi organizada com a participação de prefeitos, governadores, parlamentares,

[...] líderes sindicais, empresas privadas, a Ordem dos Advogados do Brasil, cinco ministros de Estado, a Sociedade Brasileira de Pediatria, o Conselho Nacional de Propaganda, a Associação Brasileira das Empresas de Rádio e Televisão, o Instituto Brasileiro de Análises

Sociais e Econômicas [IBASE], [...] enfim, o que de mais representativo a sociedade brasileira construiu nos mais variados segmentos sociais (Gomes da Costa, 1993, p. 82).

Em outubro, de 1991, foi lançado um manifesto com 90 assinaturas de personalidades e várias entidades governamentais e não governamentais, sindicatos, instituições patronais e religiosas com vistas a assumir responsabilidades para a melhoria do ensino fundamental e posicionando-se contra a violência contra a infância e o direito à saúde. O *Pacto pela Infância* foi impulsionado pelo UNICEF e inspirado na Cúpula Mundial pela Criança. Em 20 de maio, de 1992, promoveu-se um encontro em que participaram 24 dos 27 governadores estaduais que assumiram publicamente a defesa da causa.

3 ANÁLISE COMPARATIVA DA TRAMITAÇÃO DO ECA E DA LDB

Da mesma forma que houve uma mobilização, por parte dos militantes da área da infância, para aprovação de artigos na Constituição Federativa da República do Brasil (Constituição de 1988), os profissionais da educação também se mobilizaram em prol da defesa desse direito. Assim, em agosto de 1986, professores e profissionais se reuniram na IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em Goiânia com vistas a elaborar o documento que continha uma proposta dos educadores para o capítulo da Constituição.

Nas duas situações, as propostas apresentadas foram incluídas no texto constitucional. Entretanto, apesar disso – diferentemente do que aconteceu com o Projeto de Lei, referente ao Estatuto – o anteprojeto de Lei n.º 1.258-A/88, apresentado na Câmara Federal pelo deputado Octávio Elísio, não foi aprovado. O Projeto, amplamente discutido pelos professores, foi substituído e,

Ao projeto original foram anexados 7 projetos completos, isto é, propostas alternativas à de Octávio Elísio para fixação das diretrizes e bases da educação nacional, e 17 projetos tratando de aspectos específicos correlacionados com a LDB [Lei de Diretrizes e Bases], além de 978 emendas de deputados de diferentes partidos (Saviani, 2001, p. 57).

Segundo Saviani (2001) houve incontáveis sugestões, oriundas de diversas fontes e distintos locais, para consideração do relator, Jorge Hage, que atuou na elaboração democrática

do substitutivo que foi aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, em 28 de junho, de 1990.

Durante a tramitação do substitutivo na Câmara, houve outras iniciativas paralelas de projetos referentes à educação, no Senado Federal, mas a correlação de forças políticas buscou contornar e sustar essas tramitações. Entretanto, em 20 de maio, de 1992, o Senador, Darcy Ribeiro (PDT/RJ), Marco Maciel (PFL/PE) e Maurício Correa (PDT/DF) deram entrada na Comissão do Senado em um projeto de Lei, assinado por Darcy Ribeiro que diferia em conteúdo e concepção do projeto em tramitação na Câmara dos Deputados. O Projeto aprovado foi elaborado em articulação com o governo Collor e com o auxílio de membros de primeiro escalão do Ministério da Educação.

Segundo Saviani (2001, p. 151), o PL, elaborado pelos educadores, após ter sido aprovado na Comissão de Educação da Câmara, foi encaminhado à Comissão de Finanças e Tributação. Designada relatora, a deputada Sandra Cavalcanti (PFL/RJ), que apesar de várias manifestações de compromisso com o projeto, reteve-o sem um parecer, mostrou-se “[...] defensora intransigente da livre iniciativa em matéria de educação” ao incluir ao texto 25 subemendas que contemplavam “[...] de um modo geral, interesses das escolas privadas, em especial as confessionais” (Saviani, 2001, p. 155). Recortando o relato histórico, descrito por Saviani⁵, convém ainda mencionar que, em uma determinada fase das negociações, referente à aprovação do Projeto de Lei, ao ser aberta a votação, o líder do governo Collor na Câmara dos Deputados, Sr. Eraldo Tinoco, registrou 80% dos 1.287 destaques. Ou seja, a morosidade na tramitação do Projeto foi “[...] uma estratégia de obstrução levada a efeito pelo Bloco Parlamentar, composto por deputados” dos partidos do governo (Saviani, 2001, p. 155).

Esse breve retorno aos embates vivenciados por educadores progressistas, em defesa de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei n.º 9.394/1996 – que considerasse a proposta elaborada por professores e, em acordo com o texto Constitucional, foi utilizada aqui, como pano de fundo para evidenciar a disparidade que existiu entre a aprovação da LDB e a aprovação do Estatuto, como veremos adiante.

⁵ Não nos cabe aqui detalhar a luta de educadores e deputados progressistas para aprovar o Projeto de Lei elaborado coletivamente por profissionais da educação, por isso, aos interessados no assunto sugere-se a leitura do livro de Dermeval Saviani “*A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*” da Editora Autores Associados no qual o autor relata detalhadamente como se deu a aprovação do texto da atual LDB.

Nesta análise, sobre a promulgação do Estatuto e da LDB, é possível encontrar ainda algumas similaridades que se contrapõem. As primeiras delas, referem-se ao fato de que, enquanto uma Lei demorou cerca de 10 anos para ser promulgada, a outra demorou menos de dois. Não bastasse isso, algumas figuras, apresentadas no primeiro caso, como entraves, para o desencadeamento do processo, deram total apoio à aprovação do Estatuto:

No Congresso Nacional, não foi diferente. Havia os políticos que ainda defendiam o Código de Menores, em geral, aqueles ligados à ditadura militar. Mas deputados e senadores de diferentes partidos, como Rita Camata (PMDB), Jarbas Passarinho (PDS), Nelson Aguiar (PMDB) e Sandra Cavalcanti (PFL), uniram-se em prol do Estatuto. ‘Era uma posição muito mais ética do que político-partidária’ (Gomes da Costa, 2008, p. 2).

Importante mencionar que três dos constituintes mencionados pelo autor, Rita Camata, Nelson Aguiar e Sandra Cavalcanti eram membros da Subcomissão da família, do Menor e do Idoso, da qual Eraldo Tinoco era o relator. O Deputado, Eraldo Tinoco (PFL/BA), líder do governo Collor na Câmara dos Deputados, usou de artifícios para obstruir as negociações em torno do PL, progressista para a LDB.

Entretanto, em agosto de 1988, durante a Constituinte, se mostrou, ele mesmo supostamente progressista quando trabalhou a favor de uma nova forma de ver a infância. Essa premissa se sustenta na fala do Deputado que, em 19 de agosto, de 1988, ao tratar do direito ao voto dos maiores de 16 anos e menores de 18 anos, declarou: “não há erro em se colocar o menor de 18 anos como inimputável. Se erro há, é o de se querer assegurar a essas pessoas o direito a voto, porque é uma questão de idade psicológica, que, no Mundo inteiro, é consagrado” (Brasil, 1988b, p. 10.824).

A existência de uma aliança conservadora entre os parlamentares, egressos da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, notadamente evangélicos, ficou patente quando estes “[...] uniram-se ao grupo ligado às comunicações e, juntos, não aceitaram o Conselho Nacional de Comunicação” (Mendes, 1990, p. 230). Esse mesmo grupo também iria se unir “[...] aos donos das escolas privadas e confessionais, que estavam contra o princípio das verbas públicas” (Mendes, 1990, p. 230). Essa relação se repetiu na formulação do Estatuto que teve entre os seus defensores, o relator e os demais membros da referida subcomissão.

O relatório final da Subcomissão, apresentada ao Projeto Constituinte, aponta que foram recolhidas 12.520 proposições sobre o tema na fase de consulta à população, destas, 5.517 eram concernentes à família, 745 referentes ao idoso e 6.258 relativas às crianças e aos adolescentes. Naquele contexto a questão da diminuição da inimizabilidade já estava em discussão:

O conceito de menor é variável quanto à idade limite. Propostas existem que reduzem para 16 anos esse limite para fins de responsabilidade penal, ou ainda reduzem para 14 anos a idade mínima para o trabalho. Uma preocupação constante nas exposições se refere ao menor abandonado. [...]. De uma maneira geral, concordam os expositores em que a situação do menor desassistido é resultante de vários fatores, entre eles os de ordem econômica, de distribuição de renda, de reforma agrária, de habitação, de educação etc. Entretanto, reconhecem que, enquanto o Estado não remover essas causas, devesse assegurar ao menor abandonado os direitos universalmente reconhecidos para as pessoas nessa faixa etária (Brasil, 1987, p. 6).

298

No relatório final, a subcomissão lista os direitos aos quais se refere: à proteção do menor, o direito à vida, à liberdade, à alimentação, à saúde, à educação, inclusive o direito à religiosidade, à profissionalização, à habitação e ao lazer e, pede a aprovação, por Lei ordinária, do Código do Menor, entre outras questões. A subcomissão se preocupou em assegurar às crianças e aos adolescentes à proteção que o Estado e a sociedade são devedores, reconhecendo “[...] o direito à alimentação desde a concepção e à educação desde o nascimento”, por meio de instituições especializadas. Os membros consideram ser responsabilidade do Estado “[...] prestar assistência aos menores em situação irregular” e não considerou “[...] as sugestões que propunham a redução do limite de idade para fins de responsabilidade penal do menor, por se tratar de matéria afeta à legislação ordinária” (Brasil, 1987, p. 11).

No relatório, a Subcomissão enfatiza que o anteprojeto apresentado “[...] procurou traduzir o pensamento dominante dos Constituintes, das entidades e especialistas e da população em geral” (Brasil, 1987, p. 12). Como é possível de observar, a frase da Subcomissão deixou incontestes, na oração, a relação próxima e única entre as entidades e os especialistas.

O lobby social que influenciou o processo da Assembleia Nacional Constituinte garantiu a inclusão de artigos que defendiam a aclamada Doutrina da Proteção Integral,

explicitada no artigo 1º do Estatuto quando menciona: “Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente” (BRASIL, 1990, art. 1º). A expectativa de que as Leis poderiam mudar a realidade estava em voga naquele momento histórico e motivou a criação de um grupo de redação, organizado pelo Fórum DCA, pela Coordenação de Curadoria do Menor de São Paulo e pela Assessoria Jurídica da Funabem, que objetivavam substituir o Código de Menores. O grupo composto por especialistas da área buscou, por um lado, convencer os movimentos populares de que a lei poderia ser um instrumento de transformação daquela realidade.

Houve um trabalho de convencimento. Dizíamos que estávamos a lutar sem lei, lançando mão de argumentos morais, éticos e religiosos. Mas que seria muito mais produtivo lutar ao lado da lei. Isso porque continuaríamos a usar os argumentos, mas também teríamos a lei para nos proteger (FPDDCA, 2006, p. 15).

Por outro lado, era desafiante para os especialistas envolvidos transformarem a angústia de militantes, crianças e adolescentes em formulações jurídicas, portanto, um movimento que supostamente agia para garantir direitos arrefeceu a luta quando conquistou o direito na norma jurídica. A análise desse marco após 35 anos, nos permite dizer que a Lei n.º 8.069 de 1990 foi para o Brasil e a América Latina o que a Constituição dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 foi para a Revolução Francesa: uma norma que defendeu a liberdade, a igualdade e a fraternidade como direitos individuais e coletivos, mas que não significou efetivamente a conquista desses direitos de maneira universal.

299

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em abril de 1987, Ulysses Guimarães convidou a população a participar da Assembleia Constituinte e sugerir emendas populares a serem contempladas no texto constitucional. Nesse clima mulheres, agricultores, operários, religiosos, indígenas e crianças tomam os espaços de debates, começam a se organizar enquanto movimentos sociais e começam a se inserir nas tramas do Congresso Nacional.

Até então, a legislação brasileira, em geral, se concentrava apenas em crianças e adolescentes no âmbito de vulnerabilidades sociais e agiam para resgatar os conflitos sociais. Em âmbito internacional, como demonstram Fernandes e Lara (2020) a experiência da

organização e dos interesses em disputa em torno da Convenção dos Direitos da Criança (CDC) já haviam ensinado aos interessados que essa pauta era importante demais para não ser orientada e direcionada. Assim, aproveitando o momento, organizações voltadas à infância começaram um conclave de toda a sociedade em prol de emendas que tornaram possível a inserção dos artigos 227 e 228 na Constituição.

A investigação analisa o movimento ideológico e a correlação de forças no Congresso Nacional e na Câmara dos Deputados que influenciaram a aprovação do ECA. O processo teve início com a inserção dos artigos 227 e 228 na Constituição Federal de 1988, mas consolidou-se no contexto de um movimento neoliberal que visava implementar uma legislação capaz de fomentar a atuação de Organizações Não Governamentais (ONGs) em detrimento de políticas públicas estatais.

O contexto político favoreceu a rápida aprovação da norma, impulsionada por intenso *lobby* de novos movimentos sociais, com o apoio da mídia e de organismos internacionais, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Além disso, apresentamos a termos de comparação como o movimento em prol da aprovação da LDB enfrentou resistência para avançar sua agenda. Não por acaso, o texto demonstra que a postura dos senadores e deputados foi diametralmente oposta em relação aos dois projetos: enquanto adotaram um discurso supostamente progressista para a ratificação do ECA, assumiram uma posição claramente conservadora em relação à LDB. A análise conclui que essa divergência de atuação estava intrinsicamente ligada à natureza das leis em questão: o ECA, enquanto instrumento neoliberal, facilitou a atuação de ONGs em substituição ao Estado; já a LDB, elaborada por movimentos sociais progressistas, garantia direitos fundamentais incompatíveis com as diretrizes neoliberais.

Ademais, importa mencionar que o consenso estabelecido naquele contexto para a aprovação do ECA, caiu por terra após a sua aprovação e, ainda que a Lei tenha após 35 anos mantido a sua espinha dorsal, no que tange a diminuição da maioria penal, a questão tem sido alvo de disputas que estão vinculadas ao momento da sua elaboração porque, em face de um aceleramento político não foi suficientemente discutida com a sociedade civil e com os legisladores naquele contexto o que contribui para que o debate retorne à cena política e midiática sempre que movimentos conservadores o perseguem.

REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2. ed. atual. e rev. Brasília: UnB, 2003. (2003).

BRASIL. **Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990**: dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 15 abr. 2025. (1990a).

BRASIL. **Lei n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990**: dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm. Acesso em: 15 abr. 2025. (1990b).

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**: Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 15 mai. 2024. (1990).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 24 ago. 2024. (1988).

BRASIL. **Relatório e anteprojeto de norma constitucional**: capítulo relativo à família, ao menor e ao idoso. Relator: Constituinte Eraldo Tinoco. Brasília, DF: Seção de documentação parlamentar, 1987. vol. 214. 22 p. (1987).

CAMATA, Rita. Projeto de lei nº 5.172, de 1990: anexados o PL 1.506/89 e outros: Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto nº 5.172/1990: Com. Especial que "Institui normas gerais de proteção à infância e à juventude" e outros que criam o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília: Câmara dos Deputados, 1990. (1990).

DIOU. Diário Oficial da União. **Congresso Nacional, a. XLV, n. 56**. Brasília, DF: Diário do Congresso Nacional, 1990.

FERNANDES, Maria Nilvane; LARA, Angela Mara de Barros. A Convenção dos Direitos da Criança, as organizações não governamentais e os interesses privados. **Revista Educere Et Educare**, Vol. 15, N. 37 (2020) Out/Dez. 2020. Ahead of Print. DOI: 10.17648/educare.v15i37.23996. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/educereteducare/article/view/23996>

FERNANDES, Maria Nilvane; LARA, Angela Mara de Barros. A inserção do artigo 227 na Constituição Federal de 1988: os movimentos sociais, os atores políticos e a causa do menor. **Ciências Sociais em Revista**, [S. l.], v. 56, n. 3, p. 289–302, 2021. Acesso em: 26 jan. 2025.

Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/csr/article/view/csu.2020.56.3.04>. (2021).

FERNANDES, Maria Nilvane; COSTA, Ricardo Peres da. O estatuto da criança e do adolescente de 1990, a extinção da FUNABEM e a criação da FCBIA: implementação de um modelo neoliberal. **Educação em Revista**, Marília, v.22, p. 23-40, 2021, Edição Especial.

Disponível em:

<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/educacaoemrevista/article/view/10846>. Acesso em: 15 abr. 2025. (2021).

FIOCRUZ. Fundação Osvaldo Cruz. **Duas décadas de Reforma Psiquiátrica no SUS**.

Publicado em: 13 abr. 2021. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/duas-decadas-de-reforma-psiquiatrica-no-sus>. Acesso em: 15 abr. 2025.

FPDDCA. **Frente parlamentar em defesa dos direitos da criança e do adolescente: uma experiência brasileira**. 1. ed. Rio de Janeiro: Save the children, 2006. (2006).

GARRIDO DE PAULA, Paulo Afonso. Entrevista com Paulo Afonso Garrido de Paula, procurador de Justiça do Estado de São Paulo. In: **Promenino Fundação Telefônica**, 2005. Acesso em: 17 fev. 2014. Disponível em:

<http://www.promenino.org.br/Servicos/Biblioteca/entrevista-com-paulo-afonso-garrido-de-paula-procurador-de-justica-do-estado-de-sao-paulo>. (2005).

GOMES DA COSTA, Antonio Carlos. **Como anda: após 20 anos, pontos-chave do ECA aguardam regras claras**. Acesso em: 17 fev. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/07/como-anda-apos-20-anos-pontos-chave-do-eca-aguardam-regras-claras.html>. (2010).

GOMES DA COSTA, Antonio Carlos. Estatuto da Criança e do Adolescente completa 18 anos. In: **Programa Jornal e educação**. Disponível em: <http://www.anj.org.br/jornaleeducacao/noticias/estatuto-da-crianca-e-do-adolescente-completa-18-anos/>. Acesso em: 29 mar. 2013. (2008).

GOMES DA COSTA, Antonio Carlos. **É possível mudar: a criança, o adolescente e a família na política social do município**. São Paulo: Malheiros, 1993. (Série Direitos da criança; 1). (1993).

INSTITUTO ALANA. **Prioridade Absoluta**. Disponível em:

<https://prioridadeabsoluta.org.br/entenda-a-prioridade/>, s/d. Acesso em: 20 abr. 2025.

MENDES, Isabel. Tecnologia, capital e nacionalismo na Constituinte. In: **Soc. Estado**, vol. 5, n. 2. Brasília: UNB, 1990, p. 227-238.

PASTORAL DA CRIANÇA. **Missão**. Disponível em: <https://www.pastoraldacrianca.org.br/>. Acesso em: 15 abr. 2025.

PAMEM. **Pastoral do Menor**. Disponível em:

<https://pamennacionalorg.wordpress.com/sobre/>. Acesso em: 15 abr. 2025. (2018).

ROLLEMBERG, Francisco. **Comissão temporária: Código de Menores**. Brasília: Senado Federal, 1990.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 11. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. (Educação contemporânea). (2001).

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **1990: realizada em Nova York a primeira Cúpula Mundial pela Criança**. Acesso em: 02/jan./2014. Disponível em: <http://www.dw.de/1990-realizada-em-nova-york-a-primeira-c%C3%BApula-mundial-pela-crian%C3%A7a/a-644927>. (1990).

ZANELLA, Maria Nilvane. **A perspectiva da ONU sobre o menor, o infrator, o delinquente e o adolescente em conflito com a lei: as políticas de socioeducação** (Dissertação, Educação). Maringá, PR: UEM, 2014. 269f. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/junho2016/pedagogia_dissertacoes/dissertacao_maria_nilvane_zanella.pdf. (2014).