

Tramitação e aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente no Congresso Nacional (1989-1990)

Processing and approval of the Statute of the Child and Adolescent in the National Congress (1989-1990)

Julio Cesar Francisco*

Agnaldo Soares Lima**

Luís Antonio Groppo***

Resumo: Neste artigo, analisaram-se a tramitação e a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (1989-1990). A pesquisa, de perfil bibliográfico e documental, utilizou os parâmetros de análise de conteúdo para fazer uma análise de excertos acessados nos acervos do Congresso Nacional sobre a promulgação do ECA em 1990, em substituição ao Código de Menores de 1979. O referencial teórico versa sobre a estratificação social, a distinção de classe e a proteção da juventude no âmbito do poder do Estado. A discussão é importante por tratar do reconhecimento legal de uma nova concepção de infância e de adolescência, bem como de um novo paradigma de justiça no trato com situações de vulnerabilidade e de conflito com a lei. O resultado da pesquisa permite inferir que, transcorridos 30 anos da aprovação dessa legislação para a infância e a juventude, a garantia da proteção integral ainda é uma realidade muito distante de um horizonte promissor.

Palavras-chave: Adolescentes. Estatuto da Criança e do Adolescente. Sistema Socioeducativo.

Abstract: In this paper, the processing and approval of the Statute of the Child and Adolescent (*Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA*) (1989-1990)

*Doutorando em Educação pela Universidade Federal de São Carlos, com período sanduíche no *Conservatoire National des Arts et Métiers* (CNAM), Paris – França. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Processos: 2017/21030 – 6 e 2019/00396-8. E-mail: socioeducativo.julio@gmail.com

**Graduado em Filosofia e Pedagogia pelo Centro Unisal de Lorena, SP, em Teologia pela Pontifícia Universidade Salesiana de Roma (Itália) e Pós-Graduado (Latu Sensu) em Educação Social pela Universidade Católica de Brasília. Sacerdote Salesiano. Entre 2011 e 2013 atuou na coordenação geral do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Atualmente é assessor da Rede Salesiana Brasil de Ação Social, São Paulo - SP. E-mail: agnaldo.bsp@salesianos.com.br

***Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Coordenador do Grupo de Trabalho 03 (Movimentos sociais, sujeitos e processo educativos) da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) (mandato 2020-2021). E-mail: luis.groppo@gmail.com



This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY

was analyzed. The research, with a bibliographic and documentary profile, used the content analysis parameters to make an analysis of excerpts accessed in the collections of the National Congress on the promulgation of *ECA* in 1990, which replaced the 1979 Code of Minors. The theoretical framework talks about social stratification, class distinction and the protection of youth within the scope of State power. The discussion is important because it deals with the legal recognition of a new conception of childhood and adolescence, as well as a new paradigm of justice in dealing with situations of vulnerability and conflict with the law. The result of the research allows to infer that, after 30 years of the approval of this legislation for children and youth, the guarantee of integral protection is still a reality far from a promising horizon.

Keywords: Adolescents. Statute of the Child and Adolescent. Socio-Educational System.

Recebido em 01/05/2020. Aceito em 11/08/2020

Introdução

Este artigo¹ focaliza o processo que constituiu as bases do Estatuto da Criança e do Adolescente (*ECA*), aprovado em 1990, durante a fase de redemocratização do Brasil, por meio da Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Discutem-se os aspectos protetivos do Estado para todas as crianças e os adolescentes, em especial a atenção aos jovens inimputáveis em situação de institucionalização, bem como apontam-se alguns desafios para a implementação da Doutrina da Proteção Integral.

Como problema norteador, destaca-se a importância da promulgação do *ECA* no cenário de uma sociedade capitalista desigual e seletiva, em um momento que o Brasil enfrentava enormes dificuldades socioeconômicas e saíra, há poucos anos, de uma Ditadura Militar e Civil. Além disso, ainda era oficialmente vigente a Doutrina da Situação Irregular nas práticas institucionais do Estado para lidar com os “menores desviantes e abandonados”².

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa foi orientada por análise documental. Utilizou-se dos parâmetros da análise de conteúdo (BARDIN, 2010) para caracterizar e selecionar os principais temas e excertos de posicionamentos que deram sustentação à proposição, à discussão e à aprovação do *ECA* no Congresso Nacional. Os seguintes documentos foram utilizados: Projeto de Lei Nº 193/1989 (BRASIL, 1989b), do Senado Federal, transformado em Projeto de Lei Nº 5.172/1990, na Câmara dos Deputados (BRASIL, 1990b); Diário do Congresso Nacional, discussão dos senadores (nº 146 e nº 20) (BRASIL, 1989a; BRASIL, 1990a); Diários do Congresso Nacional, discussão dos Deputados (nº 60, Nº 78, nº 91 e nº 126) (BRASIL, 1990c; BRASIL, 1990d; BRASIL, 1990e; BRASIL, 1990f); e Lei Nº 8.069/1990 (BRASIL, 1990g). Em se tratando do aporte bibliográfico

¹ Financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Processo nº 2017/21030-6 e Processo BEPE nº 2019/00396-8.

² Termos recorrentes utilizados à época, em consonância com a tradição penal juvenil ocidental, oficializada nos Códigos de Menores de 1927 e 1979 no Brasil.

específico sobre a temática, ele é referenciado no decorrer deste texto, destacando-se a análise de classe social (SOUZA, 2009; BOURDIEU, 2013) e a noção de julgamentos sociais (IANNI, 1978).

No Brasil, a aprovação do ECA marca a passagem de um impreciso e discriminador uso do *status* de “menor em situação irregular”, relativo a crianças e a adolescentes entregues ao próprio azar e/ou internados em instituições do Estado ou por ele financiadas, para a Doutrina da Proteção Integral, em vista de proporcionar atendimento especializado e humanizado para crianças e adolescentes. Em especial nos anos de 1980, tornaram-se patentes as condições de vulnerabilidade e risco às quais eram expostas uma significativa parcela de crianças e de adolescentes no cenário nacional, para as quais eram claramente insustentáveis a legislação e as políticas oficiais vigentes, baseada na Doutrina da Situação Irregular.

A situação de vulnerabilidade e risco apresentava-se não apenas por causa da pobreza econômica, mas também por outros fatores, tais como: dificuldades de acesso e permanência à Educação Básica, cuja obrigatoriedade não era legalmente afirmada; crianças e adolescentes vivendo em situação de rua e de abandono; crianças e adolescentes fazendo uso de substâncias tóxicas; grave restrição do acesso à creches, vistas então como apoio social para mães que trabalhavam fora de casa e, ainda assim, reservadas para uma limitada parcela das que necessitavam desse apoio (não havia entendimento de que a política de creches deveria ter caráter educacional, vinculado ao desenvolvimento sociocultural e de aprendizagem da criança nos seus primeiros anos de vida).

Diante dessas e outras questões graves da época “menorista”, que ainda se faz influente no cenário brasileiro, era comum a institucionalização dos jovens, tanto nas Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEMs) quanto nos abrigos, denominados então como Educandários ou “Orfanatos”, porquanto a maioria dos ali acolhidos fossem “órfãos de pais vivos”. O acolhimento dava-se em instituições públicas ou particulares por abandono familiar ou incapacidade dos pais de oferecerem condições mínimas de vida digna para seus filhos, bem como a inexistência de políticas públicas que apoiassem a convivência familiar.

As denominadas FEBEMs serviam para acolher tanto crianças quanto adolescentes, entregues pelos responsáveis, por não se verem em condições de educá-las, bem como nos casos tipificados como prática de crime ou contravenção penal. Constituíram-se, de modo geral, em grandes depósitos de crianças e de adolescentes. Nos casos de abandono ou entrega por parte dos próprios responsáveis, o Estado, por meio de convênios, encaminhava tais crianças e adolescentes para Instituições filantrópicas particulares. Não raro, muitas dessas Instituições encontravam-se a centenas de quilômetros do local de origem dessas crianças e desses adolescentes.

No estado de São Paulo, concentrava-se um dos maiores números de jovens³ internados por situações de abandono e infrações. Após o advento do ECA, a Secretária do Menor do Estado à época, Alda Marco Antonio (1987-1992), logo promoveu a separação entre eles, pois a Lei não mais permitia a coexistência de “carentes” e infratores em um mesmo local. A FEBEM passou então a ser destinada aos casos sentenciados pela justiça, e os demais foram esparramados para Instituições Públicas ou particulares na capital e, sobretudo, no interior do estado.

A complexidade das mais diferentes demandas, advindas das múltiplas formas de pobreza e de exclusão, bem como a essencial exigência de um atendimento que pudesse responder de

³Reconhece-se que há diversos sentidos sociais importantes acerca da coexistência legal entre a faixa etária de adolescentes e de jovens, segundo o ECA e o recente Estatuto da Juventude (Lei Nº 12.852, de 5 de agosto de 2013). Para melhor conhecer esse debate, ver o artigo *Adolescência(s) e Juventude(s): considerações a partir de uma coexistência legal*, de Francisco e Groppo (2016).

forma concomitante a tais necessidades, requereu, para além da oferta de programas e de serviços, uma substancial mudança de visão sobre a realidade, compreendendo – para além de uma política de bem-estar – uma compreensão dos direitos violados e da obrigação do Poder Público de assegurar os direitos fundamentais.

A visão de que, por trás das situações de pobreza, o que de fato se apresenta são direitos violados, requer, obrigatoriamente, mais do que ações com o propósito de minimizar graves situações de fome, abandono, moradia na rua, falta de vagas em escolas e creches etc. É essa percepção que articulou os movimentos sociais, a Pastoral do Menor (ligada à Igreja Católica), os juristas, os sindicalistas e as instituições filantrópicas em direção a duas mobilizações legais: primeiro, a inserção do artigo 227 na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988); e, logo a seguir, a sua normatização, por meio do ECA (BRASIL, 1990).

Buscou-se, a partir de então, o fortalecimento e a oficialização da Doutrina da Proteção Integral em substituição à Política da Situação Irregular. Afirma-se, por conseguinte, crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Tal visão traz ainda como exigência legal o direito à ampla defesa, que passa a incidir diretamente na condição do tratamento ofertado aos adolescentes que se envolvem na prática de atos infracionais, que começam a gozar de condições processuais próprias e com garantia de ampla defesa.

Passados 30 anos da promulgação do ECA, constata-se um enorme contingente de adolescentes desprotegidos e sob a tutela do Estado, sobretudo em situações degradantes de vida, tanto dentro quanto fora das instituições executoras dos Programas Socioeducativos (LASARETTO, 2009; ALBUQUERQUE, 2015; COSTA JUNIOR, 2012; CAFFAGNI, 2012; MENESES, 2006; BERNARDO, 2011; RIZZINI, 2000; BARROS, 2015; MEDEIROS, 2015; BORBA; LOPES; MALFITANO, 2015), e mesmo em casas de acolhimento, decorrente de fragilidades de toda espécie (LUVIZARO; GALHEIGO, 2011).

De maneira a compreender a problemática em tela, organizou-se o presente texto em quatro partes que se conectam: I) a identificação da classe social da juventude alvo de políticas do Estado e os julgamentos sociais em torno de fatores de vulnerabilidade e de exclusão; II) uma discussão sobre a estrutura repressiva e as perspectivas que nortearam as políticas “menoristas” durante quase todo o século XX e que influenciam as práticas no campo socioeducativo; III) a análise da discussão do ECA no Congresso Nacional e a importância do viés socioeducativo, familiar e comunitário como princípio básico da Proteção Integral; IV) e considerações à guisa de conclusão.

Distinção de classe e os julgamentos sociais sobre os “jovens perigosos”

Pode-se conhecer, pelas teorias de estratificação social, as profundas divisões que marcam os estilos de vida e os suportes que os indivíduos possuem na sociedade, sobretudo nos momentos de transição entre a infância e a adolescência e entre a adolescência e a fase adulta.

Todos os indivíduos, indistintamente, de acordo com a sua posição social e econômica, são preparados para assimilarem e reproduzirem um determinado estilo de vida (IANNI, 1978; MILLS, 1981). Sob esse prisma, as qualidades das adolescências e das juventudes são desenvolvidas, e os seus interesses para o futuro refletem, em grande medida, a origem e o *status* da família na sociedade. Em geral, há investimentos racionalizados ao longo da vida para simbolizar o tipo de indivíduo que se quer formar.

Quanto mais alto o nível do indivíduo na hierarquia das divisões entre as classes sociais, maior será o investimento na arte burguesa de bem viver, representativo da posição de prestígio ocupada. Decorre daí a necessidade de manter honrosos laços de capital social e de “boa

instrução”, tidos como indispensáveis para o sucesso em uma carreira (BOURDIEU, 2014). Por sua vez, quanto menos recursos econômicos de um grupo social, maiores serão as suas dificuldades de sobrevivência e de participação ativa na sociedade, o que tende a distanciá-lo das esferas de decisões que envolvem as questões da administração pública. Esse povo é reconhecido como parte de uma classe popular ignóbil.

Para as classes sociais populares, sobretudo entre os filhos dos trabalhadores braçais, restringem-se os privilégios de aproveitar o tempo com o desenvolvimento cultural reconhecido e legitimado. Cultura e lazer quase que são tidos como não essenciais para esse grupo marginalizado da população (BOURDIEU, 2013).

Das disparidades entre as classes, produzem-se os marginalizados ou excluídos que podem ser atraídos à busca por reconhecimento e *status* de prestígio pela via das infrações, de modo a satisfazerem as suas necessidades de consumo, de ostentação, de relações mundanas com os seus pares, mesmo que em uma socialização criminosa, a qual têm valores e regras próprias.

Há de observar-se, contudo, que esse é um fator que favorece e contribui, sem necessariamente tornar-se uma regra do *habitus* criminoso. Também entre os de classes mais abastadas, encontram-se com frequência, adolescentes e jovens comprometidos com práticas delinquentes e criminosas. Por suas condições sociais privilegiadas, muitas vezes tendem a ver as transgressões dos filhos da elite como “rebeldia”, “aventura”, “falta de juízo”, algo passageiro e não como verdadeiros delitos, que o são de fato.

Importa sublinhar, no quadro da distinção do julgamento social, quando os filhos dos trabalhadores mais pobres estão submetidos à tutela do Estado pelo cometimento de uma infração ou pelo abandono familiar, as rotinas de um padrão de vida de baixo prestígio mantêm-se dentro da instituição, com um agravante: a marca judicialmente reconhecida de “desviante” – em outras palavras, um indivíduo de pouco valor, que reflete desconfiança e/ou vergonha. Cabe aqui, inclusive, um triste reconhecer de que, em muitas das estruturas do Estado, não raro se tem um ambiente até mais degradado do que aqueles em que tais jovens viviam, quando estavam com suas famílias. Considerando tal realidade, torna-se comum também pensar que tais ambientes não são previstos para adolescentes que vêm de classes sociais mais elevadas.

A base que sustenta essa limitação institucional faz parte da história hierarquizada, racista e estigmatizante no Brasil, que tem uma repulsa naturalizante do grupo social infanto-juvenil proveniente das subclasses de trabalhadores, principalmente ao ter-se o agravante de ter cometido algum delito. A seletividade da elite é histórica no trato com os jovens pobres, sobretudo com os filhos dos negros, deixados sem lar e ao próprio azar desde o período pós-abolição (1888). Foi nesse contexto que as elites positivistas, partidárias dos ideais racistas do período, passaram a interpretar os conflitos diários do escravismo como indício da barbárie característica dos negros. Esses aspectos são arraigados até os dias atuais no cotidiano e nas instituições (ANDREWS, 1998).

A abolição, em sua dimensão institucional, significou, na verdade, uma tentativa de exterminar a população negra. Tentativa inócua ao considerar-se que, atualmente, os negros (pretos e pardos) compõem a maior parcela étnica da população brasileira. Inócua, porém nefasta, sobretudo ao levar-se em conta as consequências do pós-abolição, do racismo que opera de modo explícito e silenciado (MACHADO, 1994), reduzindo o negro a uma “coisa abjeta”.

Assim, a estrutura social capitalista brasileira delineou-se marcada pela exclusão contínua de ampla parcela da população pautada no critério da cor. Concentração de renda e exclusão sistemática tornaram-se os alicerces da urbanização, determinando o tom de pele do pobre, sendo a miséria uma característica estrutural das grandes cidades brasileiras (DIAS, 1985). Isso

constituiu o Brasil com uma parcela crescente da “ralé”, indivíduos de baixo capital cultural, social, econômico e simbólico, divididos em diferentes camadas sociais que distinguem as pessoas e alargam as desigualdades. Estas são justificadas pela elite como situação de mérito, quase como uma distinção/desigualdade justa (SOUZA, 2009), visto que as pessoas “livres” dependeriam unicamente dos seus próprios esforços (SOUZA, 2012).

Produziram-se, preponderantemente a partir do século XX, cada vez mais controle sobre os desviantes negros e os filhos dos imigrantes europeus e asiáticos sem emprego no Brasil. Não se pode esquecer da parcela significativa de imigrantes brancos e amarelos inscritos na seletividade de classe, pois explicam muitos dos contextos da história da institucionalização e do perfil infante-juvenil excluído, principalmente nas regiões Sul e Sudeste do país.

Sinteticamente, o grupo social plural de crianças e de adolescentes foi denominado de “menores” – são aqueles que não se integravam às regras de convivência, que se tornavam moradores de rua ou infratores diante do público. Os “menores” compuseram as primeiras populações que deram origem aos cortiços e às favelas dos principais centros urbanos, alvos centrais das normativas da justiça juvenil seletiva (RIZZINI, 2000).

Importa ressaltar que os negros eram e são os alvos da apreensão e da internação em estabelecimentos correccionais ou deixados à mercê, de modo intencional pelos agentes da Segurança Pública (RIZZINI; RIZZINI, 2004). Dificilmente, um branco de classe alta ficaria nos espaços de internação, desamparado e entregue aos cuidados disciplinadores do Estado, muito embora já se constate, em cidades elitizadas do interior dos estados do Sudeste e do Sul, em números absolutos, a maioria da cor branca, integrantes dos estratos sociais pobres, moradores da periferia, sentenciados ao cumprimento de medidas socioeducativas (FRANCISCO; MARTINS, 2014; LIMA; FRANCISCO, 2014; FRANCISCO; LOPES, 2020).

Tanto é assim que, considerando o inquérito estatístico dos Juízes de Menores, publicado em 1939, com análises dos anos de 1937 e de 1938, já se demonstrava uma composição étnica de “delinquentes” (apreendidos contra a vontade) e “desvalidos” (internados por vontade própria ou da família) de maioria branca (40%) e trabalhadores (20%), 18% pardos, 12% negros e 30% dos casos sem informação (RIZZINI; RIZZINI, 2004), sendo a situação econômica a dimensão central em algumas territorialidades para explicar a vulnerabilidade social. Logo, os menores irregulares, com o passar das primeiras décadas do século XX em diante, começaram a constituir-se como uma “raça/etnia” diversa e de origem social pobre, quase que determinada pela sua cultura de “classe perigosa” e hábitos incorporados em espaços tidos como antro da vagabundagem e do crime (VALLADARES, 2000).

Isso não quer dizer que condutas criminosas sejam um traço de branco e de negro pobre, mas significa que esses indivíduos foram perseguidos, humilhados e excluídos nos processos sociais, culturais e judiciais, que se repetem na história do Brasil. O que se tem, em outras palavras, é um descaso com a vida, ocasionando a banalização da violência, como algo comum, naturalizado no cotidiano da cena social (FRANCISCO; MARTINS, 2014; LIMA; FRANCISCO, 2014; SPOSITO, 2009).

A política repressiva-reprodutivista no cotidiano dos “menores irregulares”

O Código de Menores de 1927 (Decreto No 17.943-A, de 12 de outubro de 1927) é um marco que inaugura, no âmbito do Estado, o paradigma de funcionamento das instituições no atendimento

aos “menores irregulares” no Brasil⁴. Com esse Decreto, tem-se uma legitimação de um poder repressivo-reprodutivista por parte dos agentes públicos. Sob esse prisma, pode-se perceber, nas diferentes articulações das ações entre instituições e setores, o seu desenvolvimento. Em síntese, as práticas de oficiais da polícia, de magistrados e de promotores de justiça, em grande medida, permaneceram retrógradas, com algumas exceções.

Os elementos de ação do funcionamento das instituições no atendimento aos “menores”, a partir de um olhar sociológico de Bourdieu (2014), podem ser caracterizados por um poder simbólico dos mandatários do Estado – os sujeitos oficiais que expressam o bem público – “[...] para ser o bem público e para se apropriar dos bens públicos” (BOURDIEU, 2014, p. 130). Essa legitimidade imposta pelo Estado nada mais é do que parte de um projeto de desenvolvimento urbano, industrial e moderno que se iniciou com a nova reconfiguração da elite brasileira, que vinha se consolidando na jovem República (SOUZA, 2009; VALLADARES, 2000).

Dito isso, registre-se que essa primeira e mais duradoura legislação (BRASIL, 1927), mormente as regras para a operacionalização do atendimento inicial aos menores, foi baseada em estratégias centralizadoras e um modelo simples de classificação e de intervenção para higienizar as cidades. Nesse primeiro ordenamento da Justiça, percebem-se dois agentes de Estado com atuação mais importante: a polícia e o juiz. Um, o policial, apreende; e o outro, o juiz, sentencia indistintamente os menores, não importando se estão em situação de abandono ou em conflito com a lei. Nesse escopo, durante os 52 anos de vigência do Código de Menores (1927-1979), não havia sistematicamente uma preocupação com a distinção entre as situações dos “menores irregulares”, os quais eram excluídos dos serviços comunitários de saúde, educação, esporte e lazer.

Tendo em vista a ineficácia no combate à violência e o caos institucional instalado no Brasil, empreenderam-se, a partir de 1975, ainda durante o regime militar e civil, mudanças administrativas e normativas importantes, que serviram de base para a promulgação do Código de Menores de 1979, articulado à filosofia da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), instância normativa que tinha a responsabilidade de orientar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, “[...] mediante estudo do problema, planejamento das soluções, orientação, coordenação e fiscalização das entidades executoras dessa política” (MASELLA, 2010, p. 23).

A FUNABEM assumiu, na ocasião, a função de órgão responsável pela implantação das entidades executoras dos princípios políticos de atendimento aos “menores” vigentes na época. As entidades executoras foram implantadas nas unidades da federação e receberam a denominação de Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor – FEBEM (BECHER, 2011; FALEIROS, 2004; MASELLA, 2010).

Criaram-se, por meio da estrutura projetada, restrições de acesso aos espaços internos das unidades e, sobretudo, distantes da rua, com o propósito de evitar fugas e garantir o controle e a ordem (SOUZA, 2011; CORDEIRO, 2009). Na prática, ocorreu um processo de internação de jovens indesejáveis, pautado em uma norma de privação de liberdade por parte do Estado, representado pelas forças da Segurança Pública e Assistência Social, órgãos que operavam em conjunto (SARAIVA, 2003).

⁴ Vale uma ressalva: o modelo de funcionamento do Estado brasileiro e as políticas para os “menores” têm sua origem de desenvolvimento nos séculos XVI e XVII com os modelos ingleses e franceses, em que eram frequentes a exclusão dos jovens nas Casas Correcionais. Data do ano de 1927 a primeira lei que respaldou a articulação das instituições de justiça na condenação de jovens delinquentes e abandonados no Brasil, largados ao “próprio azar”, produtos de si mesmos e da estrutura social.

Contraditoriamente, o novo Código de Menores, Lei Nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, foi idealizado como um instrumento de proteção aos excluídos com idade abaixo de 18 anos (BRASIL, 1979). Contudo, na prática, os agentes públicos mantiveram o processo histórico de ordem e estabilidade (BECHER, 2011), por meio da institucionalização do “menor irregular” – expressão usada em substituição a terminologias do tipo “abandonado” e “infrator”. Contudo, já se sabia, entre os “homens da lei”, que a concepção de “menor irregular” ainda preservava o estigma da menoridade social e que seria necessário enfrentar muitos desafios para reverter o quadro das violações no âmbito da Segurança Pública, principalmente nas instituições das FEBEMs pelo Brasil.

A Lei supracitada, a propósito, revogada pela Lei Nº 8.069/1990, ficou vigente por apenas 11 anos. Mesmo por um período curto de tempo e com diversos limites já apontados, algumas proposições dessa Lei foram incorporadas à lógica da proteção integral do ECA e aos Programas de Execução de Medidas Socioeducativas. Pela primeira vez, via Código de Menores de 1979, houve a possibilidade de aplicação de sentenças com maior razoabilidade, com destaque para as medidas de Liberdade Assistida e Semiliberdade, bem como a busca de agilidade na apuração processual. Todos esses elementos foram avanços em termos de aproximação com a família e a comunidade, além de prever o direito de defesa do “menor”, com a presença de um procurador (advogado particular) ou Promotor Público quando acusado de infração.

Mesmo com uma lógica elitista e de segurança rígida (seletiva), vale destacar que o Código de Menores de 1979 foi avançado em vários aspectos; entre eles, ressalta-se: uma vigilância e assistência mais próxima da comunidade; a inclusão nesse regulamento jurídico das medidas de Liberdade Assistida e Semiliberdade, além de advertência verbal, antes de qualquer aplicação da internação; e a busca de agilidade processual em vista da efetividade de funcionamento entre as estruturas institucionais da justiça. Todas essas políticas foram reproduzidas e aperfeiçoadas no ECA, o que implica reconhecer certa preocupação, desde o período do regime civil e militar, com a construção de uma normativa com parâmetros técnicos adequados para a proteção de crianças e de adolescentes.

A mudança normativa da Política Nacional do Bem-Estar do Menor ocorreu com a criação do Projeto de Lei (PL) do Senado Federal, inicialmente sob o Nº 193, de 1989, de autoria do Senador Ronan Tito de Almeida (do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB), tendo como relator o Senador Francisco Rollemberg (BRASIL, 1989b), os quais manifestaram uma preocupação com o atendimento especializado e integral do público infanto-juvenil, bem como uma separação de competência institucional e setorial focada na problemática social das crianças e dos adolescentes.

Com o advento do ECA, em substituição ao Código de Menores, uma substancial mudança foi trazida para o tratamento de crianças e de adolescentes de uma forma geral, e, em especial, para aqueles que se envolvem na prática de delitos. Como diferença maior entre as duas legislações, está o fato de que o Código de Menores era orientado pela “Doutrina da Situação Irregular”, enquanto a Lei Nº 8.069/1990 se orienta pela denominada “Doutrina da Proteção Integral”. O ECA foi, portanto, concebido como uma política protetiva voltada a todo o desenvolvimento de crianças e de adolescentes no conjunto de suas necessidades humanas, físicas, intelectuais, materiais e psicológicas.

A tramitação e a aprovação do ECA pelo Congresso Nacional brasileiro: em busca de um paradigma protetivo

Contribuiu, para a rápida tramitação e aprovação do ECA, o contexto político bastante progressista em matéria de legislação social, dada a construção de um Estado democrático de direito, representado pelo fim do regime militar e civil e pela aprovação da nova Constituição Federal de 1988. Os registros nos Diários do Congresso informam que a construção do Projeto de Lei, Nº 193, que deu origem ao ECA contou com a participação da sociedade civil, destacando-se movimentos sociais e instituições de defesa da criança e do adolescente e as próprias crianças e adolescentes, os quais apresentaram emendas de iniciativa popular que foram enviadas aos senadores e deputados durante a tramitação do Projeto.

A trágica situação econômica e social vivida pelo país, a qual afetava em especial as crianças e os adolescentes pobres, teria sido capaz de unir, ainda que por um momento, na aprovação por unanimidade do PL que instituiu o ECA, “[...] as diferentes posições que a controvérsia político-ideológica costuma suscitar no Congresso e fora dele”, segundo o deputado Nelson Aguiar, do Partido Democrático Trabalhista – PDT (BRASIL, 1990b, p. 8174). Nesse espírito de congregação de forças, o mesmo parlamentar completa dizendo que “[...] a criança é o conceito universal de Humanidade. [...]. Eis nela o milagre da unidade, do consenso, do entendimento, enfim, do nobre gesto de os homens caminharem juntos” (BRASIL, 1990b, p. 8174).

Esse *start* de redemocratização e de construção de novas legislações e orientações para as políticas sociais, em meio à severa crise econômica, contribuiu para a adesão do Brasil aos acordos e às convenções que vinham sendo firmados pela atuação da Organização das Nações Unidas (ONU) em relação às crianças e aos adolescentes (WOICOLESCO, 2014). Dessas convenções, das quais o Brasil seria um dos signatários, vieram os princípios que orientaram o ECA, como a proteção integral e a prioridade absoluta.

Em 1985, haviam sido aprovadas as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude – Beijing. Em 1989, a Convenção sobre os Direitos da Criança; e, em 1990, as Regras das Nações Unidas para a Proteção de Menores Privados da Liberdade; e, ainda, os Princípios das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil. O ECA, por vezes, antecipou o conteúdo dessas convenções ou a adesão do Brasil, demonstrando que havia forte estímulo interno ao seu favor. Ao mesmo tempo, o caso brasileiro várias vezes foi adotado pela ONU como referência para o cumprimento de suas convenções relativas aos direitos das crianças e dos adolescentes (WOICOLESCO, 2014).

A proposta do Projeto de Lei Nº 193, de 1989, ganhou *status* formal para discussão no Congresso Nacional no dia 13 de março de 1989, sob análise da Comissão Temporária que estudou o Código de Menores (BRASIL, 1989b). A Comissão foi formada pelos seguintes Senadores: Alexandre Alves Costa (Partido da Frente Liberal - PFL), Antônio Luiz Maya (Partido Democrata Cristão - PDC), Francisco Guimarães Rollemberg (PMDB), Wilson Barbosa Martins (PMDB), Louremberg Nunes Rocha (PMDB), João Assis Meira Filho (PMDB) e Roberto Pompeu de Sousa Brasil (PMDB). A versão inicial do ECA fora confrontada com as proposições reformistas trazidas no PL Nº 255/1989, de autoria do Senador Nelson Carneiro (BRASIL, 1989c), e do PL Nº 279/1989, de autoria do Senador Márcio Lacerda (BRASIL, 1989d).

Segundo o relator, Senador Francisco Rollemberg, a referida Comissão tinha como objetivo

[...] apreciar os projetos de lei em tramitação nesta casa que disciplinam as normas de proteção à criança e ao adolescente previstas na Constituição Federal.

[...]. Foram apresentados os seguintes projetos: PLS nº 255, de 1989, de autoria do Senador Nelson Carneiro, que dá nova redação ao Código de Menores em vigor (Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979); PLS nº 193, de 1989, de autoria do Senador Ronan Tito, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente; e o PLS nº 279, de 1989, de autoria do Senador Márcio Lacerda, que propõe alteração dos Arts. 32 e 34 do atual Código de Menores. (BRASIL, 1990a, p. 880).

Preponderantemente, os Projetos de Lei Nº 255/1989 e Nº 193/1989 dividiram as atenções de conferencistas e debatedores, de maneira a repensar os princípios da justiça juvenil.

O Projeto de Lei nº 255, de 1989, [...], sucinto e objetivo, [...] condensado em 144 artigos. Sua Parte Geral, que corresponde ao Livro I compreende os Arts. 1 a 100. A Parte Especial, relativa ao Livro II, reúne os demais artigos. [...]. O enfoque desse projeto é eminentemente jurídico. Trata da aplicação da lei, da autoridade judiciária, das entidades de assistência e proteção ao menor, das medidas de assistência e proteção, das infrações, do registro civil, do trabalho do menor, do processo e dos procedimentos especiais. A filosofia desse projeto é, portanto, bem próxima da do código vigente. (BRASIL, 1990a, p. 880).

Por sua vez, as proposições da Lei do ECA traziam novos elementos, em vista de substituir e corrigir as falhas e, também, incorporar as boas propostas inscritas no Código de Menores de 1979.

O PLS nº 193, de 1989, de autoria do Senador Ronan Tito, dispõe sobre normas de proteção à criança e ao adolescente através de 282 artigos. Conhecido como Estatuto da Criança e do Adolescente, esse projeto divide-se em dois livros: o primeiro, com 82 artigos, compreende a Parte Geral; o segundo, com os demais artigos, compreende a Parte Especial. [...] Esse projeto inova em relação ao anteriormente citado, pois enfatiza o aspecto socioeducativo, sem descorar do jurídico. Estabelece políticas de atendimento e proteção ao menor que mobilizam a sociedade para sua execução. Cria conselhos de defesa da criança e do adolescente em nível nacional, estadual e municipal (art. 85). Prevê a instituição de conselhos tutelares com a finalidade de assegurar os direitos da criança e do adolescente (Arts. 130 a 151). (BRASIL, 1990a, p. 880).

Destarte, pode-se apontar alguns detalhamentos do PL 193, elucidando as características do Livro I – Disposições Gerais, bem como as do Livro II – Parte Especial, em construção no Senado (BRASIL, 1990b).

O livro I foi dividido em três partes, as quais definem os aspectos fundamentais dos direitos da criança e do adolescente, bem como as formas de prevenção aos riscos sociais, em consonância com o Art. 227 da Constituição em vigor. Essa parte é central pois reconhece-se, independentemente da cor, do gênero e da classe social, o público infanto-juvenil como composto de sujeitos de direitos, em vista de acesso à cultura, ao lazer, à família, à convivência comunitária, à liberdade, ao respeito, à dignidade, ao trabalho etc.

O livro II, por sua vez, pontua algumas características especiais, dadas as situações de vulnerabilidade, de violência, de exclusão e de envolvimento com a prática infracional à que crianças e adolescentes possam ser submetidos. Nesse sentido, ficaram estabelecidas duas distinções importantes na segunda parte do projeto do ECA, quais sejam: I) direito à defesa no Sistema de Justiça da Infância e da Juventude, subsidiado por estudo psicossocial pelas políticas setoriais, nos casos de situação de conflito com a lei, sendo possível a aplicação de medidas socioeducativas

quando da confirmação da prática infracional pela autoridade judicial competente; II) medidas protetivas, tendo a possibilidade de implicações judiciais em casos de negligência ou violação de algum dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, conforme Art. 101 (BRASIL, 1990b).

Pelas especificidades e pela complexidade da parte especial, sobretudo dos casos de jovens em conflito com a lei, dedicar-se-á uma maior atenção aos dispositivos que discutiram os aspectos socioeducativos para a política infracional no campo da juventude. O PL 193, no Livro II, considerou um conjunto de ações governamentais e não governamentais nos âmbitos da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, considerando as especificidades de cada caso, tais como expresso no Art. 88, que tratava sobre a manutenção, o planejamento e a execução e o acompanhamento de programas protetivos e socioeducativos, divididos em sete tipos, quais sejam: I. orientação e apoio sociofamiliar; II. apoio socioeducativo em meio aberto; III. colocação familiar; IV. acolhimento; V. liberdade assistida; VI. semiliberdade; e VII. internação (BRASIL, 1990b).

Importa ressaltar que, nessa primeira versão do PL 193, em que pese o atendimento inicial ao adolescente em conflito com a lei, o Art. 83, inciso V, expressou a vontade pela “[...] integração de órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, em um mesmo local, para efeitos de agilização” (BRASIL, 1990b, p. 6006).

A parte Especial foi estruturada em sete principais aspectos, em que se descrevem direitos e deveres dos atendidos, bem como os procedimentos a serem seguidos pelos agentes públicos no território nacional. Pela exiguidade de espaço deste artigo, destacar-se-ão as três primeiras disposições, as quais versam sobre as situações especiais da política de atendimento e das garantias processuais de adolescentes apreendidos pela polícia e/ou sentenciados a medidas socioeducativas.

O Título I, do PL 193, da Política de Atendimento – Capítulo I, Disposições Gerais, colocou em relevo a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional de defesa da criança e do adolescente, bem como a criação e a manutenção de fundos municipais, estaduais e nacional vinculados aos respectivos conselhos. O Capítulo II, Dos Conselhos de Defesa da Criança e do Adolescente, basicamente dispunha sobre o funcionamento dessas instituições no território nacional, considerando a autonomia dos conselhos para deliberarem sobre as ações protetivas e socioeducativas, a fim de assegurar a proteção infantojuvenil. O Capítulo III, Das entidades de Atendimento, tratou das competências e das obrigações das entidades de acolhimento, dos programas socioeducativos em liberdade e dos regimes de restrição e privação de liberdade.

O Título II, Da Situação de Risco e das Medidas de Proteção – Capítulo I, Da Situação de Risco, entendia a situação de risco como toda e qualquer “[...] criança ou adolescente que não tem habitação certa nem meios de subsistência, em virtude de falta, ação ou omissão dos pais ou responsáveis” (BRASIL, 1990b, p. 6007), tendo a autoridade judiciária poder de aplicar uma ou mais medidas protetivas previstas no Art. 101, Capítulo II do PL, tais como inclusão na escola, programa comunitário de auxílio à família, tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico etc.

O Título III, Da Prática de Ato Infracional – Capítulo I, Disposições Gerais, é atento ao fato de que ato infracional é crime, com a diferença de que o adolescente é penalmente inimputável (menor de 18 anos), o qual é submetido a um tratamento especial e com caráter educativo. O Capítulo II, Dos Direitos Individuais, ressalta que independentemente da prática infracional, o inimputável não poderá ser custodiado “senão em flagrante” ou por ordem estrita e fundamentada do poder judiciário. A apreensão do adolescente é em caráter excepcional, aplicando medida de internação provisória pelo tempo não superior a 45 dias (Art. 107), bem como o direito a um processo legal e à defesa técnica, integral e gratuita por advogado, assegurada a presunção de

inocência do acusado (Art. 110). O Capítulo IV do PL previu que, na hipótese da comprovação da materialidade da infração pelo adolescente, determinar-se-á uma sentença que se afigure mais adequada e determinada pelo juiz do processo (Art. 111): advertência, multa, obrigação de reparação do dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade, internação ou qualquer uma das medidas protetivas do Art. 101. Vale reiterar que foi a primeira vez que surgiu a possibilidade da aplicação da prestação de serviço à comunidade em um PL encaminhado ao Congresso Nacional. As medidas em meio aberto, de liberdade assistida e semiliberdade, foram incorporadas do Código de Menores de 1979, bem como as medidas de reparação de danos, advertência e internação. O Capítulo V tratou da remissão, entendida como a possibilidade do representante do Ministério Público excluir o processo, em decorrência dos fatos apresentados e juntados pela polícia civil. A remissão, segundo o PL, previa também a possibilidade de aplicação de uma medida mais branda, como a advertência, liberdade assistida ou prestação de serviço à comunidade. Na prática, essa situação pode ocorrer em comum acordo com o adolescente suspeito de praticar um ato infracional e com a ciência do juiz da infância e da juventude.

Em síntese, o conteúdo dos dispositivos do PL 193/89 recebeu preferência dos senadores, sendo aprovado, deixando em segundo plano os Projetos de Lei Nº 255 e Nº 279 de 1989. O PL aprovado era mais abrangente e delineava com precisão as bases para a construção de um sistema nacional de direitos à população infantil e juvenil (BRASIL, 1990b).

Os discursos dos senadores durante a tramitação e a aprovação do PL 193 ressaltaram o aspecto protetivo das crianças e dos adolescentes e a necessidade da agilização e da aprovação do Projeto como forma de garantir avanços do modelo socioeducativo nesse campo, em detrimento das perspectivas e das propostas de seguimentos da sociedade civil, da magistratura, dos promotores e de outros especialistas que defendiam a concepção de uma justiça penal juvenil.

Importa destacar a agilidade com que a matéria foi tramitada. Em apenas 11 meses, o Projeto passou pelo Senado Federal, de 30 de junho de 1989 a 25 de maio de 1990, e rapidamente encaminhado à Câmara dos Deputados, que passou a receber a designação PL Nº 5.172, de 1990.

Sensibilizados pela urgência de dar novo tratamento jurídico à grave questão social de nossas crianças e adolescentes, ambas as Casas do Congresso Nacional vêm se esforçando no sentido de oferecer à sociedade brasileira uma legislação à altura de suas aspirações, no mais breve espaço de tempo. (BRASIL, 1990b, p. 8195).

No dia 30 de maio de 1990, o Projeto de Lei Nº 5.172 foi apresentado no Plenário da Câmara e na sequência publicado no Diário Oficial, sendo formado de imediato uma Comissão Especial para analisar os dispositivos do ECA, composta pelos seguintes Deputados titulares: Antônio Mariz (PMDB), Rita Camata (PMDB), Hélio Rosas (PMDB), Maria Lúcia (PMDB), Nilson Gibson (PMDB), Airton Cordeiro (PFL), Sandra Cavalcanti (PFL), Salatiel Carvalho (PFL), Arthur da Távola (Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB), Robson Marinho (PSDB), Nelson Aguiar (PDT), Jorge Arbage (Partido Democrático Social - PDS), Dionísio Hage (Partido da Reconstrução Nacional - PRN), Benedicto Monteiro (Partido Trabalhista Brasileiro - PTB) e Benedita da Silva (Partido dos Trabalhadores - PT).

A Deputada Sandra Cavalcanti (PFL) foi designada como Presidente da Comissão Especial; e a Deputada Rita Camata (PMDB), relatora responsável pela matéria legislativa (BRASIL, 1990b). Em aproximadamente 45 dias, a Comissão analisou as duas partes do PL e promoveu alguns encontros para discussão. Em paralelo, no Plenário, diferentes siglas partidárias faziam pressão

para a agilidade da aprovação da redação final. Foram apresentadas no total 139 emendas ao Projeto, das quais 20 eram inclusões da própria relatora, que acolheu 63 alterações na íntegra, 14 emendas parciais e rejeitou 42 proposições.

Ajustavam-se, então, alguns detalhes da redação, que passou a ter grande apoio político e social de diferentes representantes do campo da infância e da juventude. Nas palavras da relatora Rita Camata:

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, que, desde a Constituinte vêm lutando por uma legislação moderna e justa. (BRASIL, 1990b, p. 8196).

Ainda segundo a relatora, congregou-se, na Câmara dos Deputados, todo um movimento de defesa do Projeto do Senador Renan Tito, destacando que:

A base doutrinária sobre a qual se assenta o novo Estatuto é o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos e a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Nesta perspectiva, propõe sua proteção integral pelo Estado, pela Sociedade, pela Família, sem qualquer tipo de discriminação, em consonância com os preceitos constitucionais, especialmente aqueles contidos no art. 227. Ao contrário do Código de Menores em vigência, que estabelece o direito tutelar do menor, considerado objeto de medidas judiciais apenas quando em “situação irregular”, a norma proposta se dirige ao conjunto da população infantil e juvenil do Brasil. (BRASIL, 1990b, p. 8196).

Importa ressaltar a importância do Código de Menores de 1979 - Lei Nº 6.697 - para este debate, pois diversos dispositivos dessa Lei foram mantidos, sobretudo na parte especial, voltada aos jovens em conflito com a lei. Por exemplo, mantiveram-se os princípios de estudo psicossocial da vida dos jovens para subsidiar o juiz na aplicação de determinada sentença, agilidade na apuração processual, de modo a evitar o sentimento de impunidade do infrator, bem como a possibilidade de aplicação de medidas de responsabilização mais brandas e com maior razoabilidade, por meio das medidas de Liberdade Assistida e de Semiliberdade.

Com trabalho interno à Comissão e sem debates abertos, o ECA foi aprovado na Câmara no dia 26 de junho de 1990, o que representou a ruptura com a tradição da doutrina do menor. O ECA visa colocar a criança e o adolescente a salvo das arbitrariedades do judiciário e abolir qualquer intervenção de natureza penal para o trato com os mais jovens.

Nas palavras do Deputado Robson Marinho (PSDB), que exaltou os trabalhos internos dentro do Congresso Nacional:

Acabamos de aprovar o projeto mais importante desta Legislatura: o Estatuto da Criança e do Adolescente. Diria mesmo que, após a elaboração do texto constitucional, reputo ser este o projeto mais importante aqui votado, pois assegura os direitos das crianças e dos adolescentes. Mais do que isso, Sr. Presidente, esse estatuto estabelece toda uma filosofia, toda uma orientação para as entidades governamentais e para a sociedade como um todo, preservando a criança e o adolescente e dando-lhes proteção. [...]. Para fazer justiça, Sr. Presidente, Sras e

Srs. Deputados(as), cumprimento cada um dos parlamentares pela votação unânime que tivemos aqui. Temos de fazer justiça à Deputada Sandra Cavalcanti, Presidente da Comissão Especial dos Direitos da Criança e do Adolescente, pela maneira democrática e decidida com que presidiu os trabalhos. Também temos de fazer justiça à Deputada Rita Camata, Relatora do projeto. Graças à humildade, à simplicidade, à capacidade de diálogo e à abertura criada pela Deputada Rita Camata, as entidades que trabalham em defesa da criança e do adolescente puderam contribuir para o aperfeiçoamento técnico e profissional desta proposta. Sr. Presidente, o relatório da Deputada Rita Camata teve aprovação unânime de todos os partidos políticos presentes àquela Comissão. Temos ainda de salientar o trabalho pioneiro do Deputado Néelson Aguiar. Esse incansável companheiro há muitos anos vem lutando como profissional, como homem público, fazendo campanha e trabalhando em defesa da criança e do adolescente. Este projeto não pertence à Deputada Rita Camata, nem ao Deputado Nelson Aguiar, mas a toda a Casa. Agora irá à consideração do Senado Federal, onde tenha certeza terá aprovação unânime, através da Liderança do Senador Ronan Tito, autor do projeto original oriundo do Senado Federal, estabelecendo o Estatuto da Criança e do adolescente. (BRASIL, 1999b, p. 8227).

Conforme previsto pelo Deputado Robson Marinho, o Projeto seguiu para o Senado Federal, com debates internos e pequenas alterações de redação elaboradas no dia 29 de junho de 1990 e aprovação unânime do ECA no dia 12 de julho de 1990, sancionado pelo Presidente Fernando Collor e transformado na Lei Federal Nº 8.069, em 13 de julho de 1990.

Destarte, nesse curto espaço de tempo e pela leitura e análise das atas disponíveis no Congresso Nacional, pode-se afirmar que houve uma tramitação acelerada, vertical e especializada do PL, de modo a refletir interesses de segmentos políticos de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Durante a tramitação na Câmara, houve pouco debate democrático com a participação da sociedade civil, em especial de movimentos, de instituições e de juristas devotados ao tema do cuidado e da proteção de crianças e de adolescentes.

Os registros nos Diários da Câmara permitem afirmar, no entanto, que legisladores buscaram construir uma proposta de lei com base na discussão de diferentes projetos apresentados ao longo de 1989, incluindo emendas de iniciativa popular, o que contribuiu para a agilidade da aprovação na Câmara dos Deputados.

Após o projeto chegar à Câmara em 30 de maio de 1990, a tramitação foi, realmente, muito rápida. Essa celeridade, ao lado da aprovação do ECA de forma unânime entre os deputados – algo impensável nos dias atuais –, indicam que não apenas o Poder Legislativo parecia querer dar alguma resposta à sociedade, em tempos de terríveis sofrimentos e violências contra crianças e adolescentes, mas também a importância de movimentos sociais e instituições de defesa de crianças e de adolescentes que deram guarida e apoio ao projeto.

Considerações finais

Este artigo apresentou as mudanças dos paradigmas da justiça juvenil, da construção da Lei Nº 6.697/1979, aderente à concepção da “Doutrina da Situação Irregular”, para a Lei Nº 8.069/1990, identificada com os princípios, os valores e os conteúdos da “Doutrina da Proteção Integral”.

Como principais resultados, pode-se destacar quatro elementos chave que contribuíram para a elaboração, tramitação e aprovação do ECA no Congresso Nacional entre os anos 1989 e

1990: (I) a precariedade socioeconômica de jovens órfãos e abandonados ou em conflito com a lei, submetidos ao suporte do Estado em instituições como as FEBEMs e os Educandários/Orfanatos; (II) o contexto político de construção de um Estado democrático de direito, representado pelo fim do regime militar e civil e pela aprovação da nova Constituição Federal; (III) os esforços empreendidos, sobretudo pela bancada do PMDB na articulação política, com destaque para o autor do Projeto, Senador Ronan Tito, e os relatores Senador Francisco Rollemberg e a Deputada Rita Camata, congregando diferentes partidos para a unidade política em torno da aprovação urgente do Projeto do ECA; (IV) o ECA manteve os princípios modernos inscritos no Código de Menores, sobretudo no que se refere aos jovens em conflito com a lei, garantindo o estudo psicossocial por equipe especializada para subsidiar o juiz na aplicação de determinada sentença, agilidade na apuração processual, de modo a evitar o sentimento de impunidade do infrator, bem como a possibilidade de aplicação de medidas de responsabilização mais brandas e com maior razoabilidade, por meio das medidas de Liberdade Assistida e de Semiliberdade. Além disso, o ECA acrescenta a medida socioeducativa de Prestação de Serviço à Comunidade e prioriza a proteção integral e os direitos fundamentais para a infância e a juventude, preferencialmente na socialização e no desenvolvimento dos jovens no ambiente familiar e comunitário.

Todo processo civilizatório que envolve o amadurecimento e o progresso dos povos requer, primordialmente, uma atenção especial e um cuidado particular no que tange à proteção e aos direitos das novas gerações. Cada pequeno cidadão e cidadã de um povo *traz dentro de si o futuro* de seu país. Só há horizontes e esperanças quando esse pequeno *broto* recebe os necessários cuidados que venham permitir que se possa produzir, no tempo certo, *flores e frutos*.

Essa singular atenção passa por um cuidado indistinto para com todos aqueles que vivem sua infância e adolescência como uma peculiar etapa de desenvolvimento. Por entender que todos, sem distinção, vivem essa fase da vida como um tempo para adquirir equilíbrio e maturidade, faz-se necessário que, mesmo os que possam assumir condutas antissociais ou entrem em conflito com a lei, sejam cuidados e orientados no seu processo de formação. Nessa mesma perspectiva, há de afirmar-se que não é suficiente um olhar focado em uma ou outra necessidade que atinge a vida de uma criança e, nem mesmo, em algumas necessidades. A efetividade da proteção e do cuidado dá-se dentro de processos que contemplem, de forma integral, o conjunto das demandas apresentadas pelos que vivem a peculiar condição de desenvolvimento, sejam crianças ou adolescentes. A dimensão física, intelectual, social, psicológica, emocional, espiritual compõem o todo de um desenvolvimento harmonioso, sadio e equilibrado. Como tal, não pode deixar para trás nenhuma das dimensões citadas.

Nas condições reais da vida de uma criança, no seu dia a dia, diversas podem ser as carências que afetam sua condição de vida e o seu desenvolvimento. É compreensível essa realidade e faz parte do contexto social que envolve pessoas, comunidades e países. No que tange, contudo, aos esforços e aos compromissos a serem engendrados para assegurar a promoção humana e social de crianças e adolescentes e, em especial, dos que vivem em condição de risco e/ou vulnerabilidade, não é possível pensar uma ação seletiva, que se permita não contemplar determinados direitos fundamentais ou que se privilegie uns em detrimento de outros.

Um ideal de mundo ou de sociedade pressupõe sempre uma visão de uma realidade dentro das melhores condições de vida, de relacionamentos, de condições socioeconômicas, de respeito, de harmonia, de paz e de tantas outras condições que se fazem necessárias para uma vida de verdadeiras oportunidades e de real felicidade. Não é possível alcançar tal condição sem um semelhante projeto para o desenvolvimento de pessoas, que sejam capazes de intervir

positivamente para que o ideal de mundo e de sociedade almejados possam tornar-se realidade: solidário, fraterno e justo.

Importa reiterar que a perspectiva do desenvolvimento integral compreende o ser humano na sua dimensão individual e coletiva, que precisa evoluir plenamente em um processo educativo que se articule à preservação da vida. Efetivamente, a base que rege a doutrina da proteção integral fundamenta-se, de fato, no princípio da dignidade da pessoa humana e, como tal, tem sua melhor referência nos direitos da infância trazidos na Declaração Universal dos Direitos da Criança, promulgado pela Organização das Nações Unidas em 1959.

Com muitos anos de atraso, os princípios da referida Declaração foram inicialmente acolhidos no artigo 227 da Constituição Federal:

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 (BRASIL, 1988, p. 148).

Como posterior desdobramento e regulamentação deste artigo, promulgou-se o ECA. Transcorridos, porém, 30 anos da aprovação dessa legislação para a infância, que se apresenta no mundo como uma das mais progressistas, há de reconhecer-se que a garantia da proteção integral no Brasil ainda é uma realidade muito distante de um horizonte promissor. Há alguns obstáculos para o cumprimento da lei: desconhecimento dos dispositivos legais e carência de diretrizes para a sua execução; o preconceito que permeia muitas instituições responsáveis pela garantia da promoção dos direitos; baixo investimento governamental nas políticas públicas; carência de ações e diretrizes intersetoriais articuladas e integradas, entre outros fatores. Para superar essas deficiências, o trabalho em rede, preconizada no inciso V do artigo 88 do ECA (BRASIL, 1990g), pode ser uma das condições fundamentais para a efetivação da almejada proteção integral.

Muito forte ainda na sociedade, apresenta-se a ideia, por exemplo, da segregação dos adolescentes que se envolvem com a prática de atos infracionais ou que estão em situação de carência afetiva e econômica nas famílias. Prevalecem, de forma frequente, posturas afinadas com a chamada “Doutrina da Situação Irregular” e menos os princípios da proteção integral. Internados para o cumprimento de uma medida socioeducativa de privação de liberdade, tais adolescentes não têm assegurado nem mesmo direitos básicos como a escolarização, os cuidados da saúde e, não raro, sofrem até maus tratos e tortura.

De um modo geral, pode-se afirmar que, na perspectiva do adolescente que se envolveu na prática de ato infracional, a proteção integral sofre de um triplo preconceito: o de que “presos” não são dignos de terem seus direitos assegurados; o de que quem cometeu delitos só é digno de punição, castigo e sofrimento; e, por fim, o de que crianças e adolescentes têm menor necessidade da garantia de direitos do que os adultos, inclusive com um reconhecimento tácito da tutela dos pais sobre os filhos ser vista como direito de domínio sobre eles. Essa última forma de preconceito expõe o fosso entre a teoria e a prática, no que diz respeito à efetividade da ampla defesa.

Percebe-se, ainda, que a proteção integral trazida pelo ECA não avança, assim como não é respeitado o princípio nele contido que afirma a prioridade absoluta de crianças e de adolescentes. Tal previsão, contida no artigo 227 da Constituição Federal e no artigo 4º do ECA, não

encontra efetividade e respeito por parte do Poder Público, sobretudo quando se trata da implementação das políticas públicas.

Somam-se a esses aspectos a abolição da família durante o tempo da intervenção estatal, quando a criança e o adolescente, em determinadas condições (dependência química, falecimento dos pais biológicos, dificuldades socioeconômicas na família, etc.) são institucionalizados e separados ou distanciados do núcleo familiar como justificativa para efetivar a proteção especial.

Um caso emblemático é a orientação de magistrados que sentenciam, supostamente como modo de assegurar o melhor interesse do adolescente, a aplicação de uma medida socioeducativa de internação, mesmo na ausência da prática infracional (FRANCISCO, 2020). Esse tipo de situação, ainda recorrente nos dias atuais, ocasiona a ruptura dos laços familiares e a dificuldade de integração social. A família, via de regra, é a referência de afeto e de segurança que o adolescente gostaria e precisaria ter, e essa aproximação deve ser preservada para aumentar as chances de vencer os desafios inerentes ao convívio familiar e comunitário, base da Doutrina da Proteção Integral prevista no ECA.

Reconhece-se que o grande público-alvo das políticas sociais são adolescentes provenientes de famílias que reproduzem violências e, principalmente nos casos de pais imbricados com a criminalidade, tendem a influenciar os filhos nos desvios de condutas. Mesmo nessa complexa trama social, a superação do quadro reprodutor da exclusão e da vulnerabilidade, tanto nos casos de execução das medidas socioeducativas quanto nas situações que ensejam o abrigo dos adolescentes, ou mesmo nos casos de proteção básica realizados no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), depende do envolvimento da família como eixo norteador – ainda que a família também seja vítima dessa exclusão. Esses são valores e princípios pedagógicos do trabalho social e fundamento para a aplicação do ECA, na persecução de uma socioeducação mais justa.

Mesmo com os avanços normativos trazidos no ECA, há uma enorme carência de diretrizes concretas para apoiar a operacionalização do trabalho social nas diferentes frentes de atuação, sobretudo na execução das casas de acolhimento/abrigos e dos Programas das Medidas Socioeducativas, o que compromete a utilidade dessas instituições. Em meio à complexidade de fazer-se efetivar a proteção social, tem-se de cuidar para não reproduzir as velhas práticas que tendem a “adotar” os filhos das famílias “desajustadas”, em um processo de abolição da família e de estigmatização dos jovens. Daí a urgência de reconhecer a família como pilar estratégico e natural para a proteção integral, em benefício da convivência familiar e comunitária, acoplada à formação intelectual e profissional dos jovens.

Referências

ALBUQUERQUE, Liana Correia Roquete de. **A gestão escolar na promoção do direito à educação de adolescentes privados de liberdade – DF**. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

ANDREWS, George Reid. **Negros e brancos em São Paulo (1888-1988)**. Tradução de Magda Lopes. Bauru: São Paulo: EDUSC, 1998.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2010.

BARROS, Aline Menezes de. **Escolarização de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação: estudo bibliográfico**. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

BECHER, Franciele. Os “menores” e a FUNABEM: influências da ditadura civil-militar brasileira. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - ANPUH, 26., 2011, São Paulo. **Anais eletrônicos** [...]. São Paulo: USP, 2011. Disponível em: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300846619_ARQUIVO_FrancieleBecher-SimposioANPUH.pdf. Acesso em: 30 jun. 2020.

BERNARDO, Julia Ferreira. **Competência moral e perfil de profissionais que atendem adolescentes em conflito com a lei**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual Paulista, Marília, 2011.

BORBA, Patrícia Leme de Oliveira; LOPES, Roseli Esquerdo; MALFITANO, Ana Paula Serrata. Trajetórias escolares de adolescentes em conflito com a lei: subsídios para repensar políticas educacionais. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 89, p. 937-963, dez. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362015000400006>

BOURDIEU, Pierre. Capital simbólico e classes sociais. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 96, p. 105-115, 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002013000200008>

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: cursos no Collège de France (1989-1992). Edição estabelecida por Patrick Champagne. Tradução de Rosa Freire d’Aguilar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto No 17.943-A, de 12 de outubro de 1927**. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [1927]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2017.943%2DA%20DE,Lei%20n%C2%BA%206.697%2C%20de%201979.&text=4%C2%BA%20A%20recusa%20de%20receber,as%20do%20crime%20de%20desacato Acesso em: 27 abr. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Institui o Código de Menores. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [1979]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm#:~:text=LEI%20No%206.697%2C%20DE%2010%20DE%20OUTUBRO%20DE%201979.&text=Institui%20o%20C%C3%B3digo%20de%20Menores.&text=Art.%201%C2%BA%20Este%20C%C3%B3digo%20disp%C3%B5e,nos%20casos%20expressos%20em%20lei. Acesso em: 27 abr. 2020.

BRASIL. Comunicação da Presidência, nº 146, de 1989. Comissão Temporária do Código de Menores. **Diário do Congresso Nacional**: seção 1, Brasília, DF, ano XLIV, p. 5158-5159, 26 out. 1989a.

BRASIL. **Projeto de Lei Nº 193, de 1989**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e da outras providências. Brasília: Senado Federal, [1989b]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/29333>. Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei Nº 255/1989**. Institui o código de menores e da outras providências. Brasília: Senado Federal, [1989c]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/30355>. Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei Nº 279/1989**. Altera os artigos 32 e 34 da Lei 6697, de 10 de outubro de 1979, que institui o código de menores, dando-lhe nova redação na conformidade da Constituição Federal em seu capítulo VII, artigos 226, parágrafo terceiro, e 227 caput. Brasília: Senado Federal, [1989d]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/30696>. Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. Expediente Parecer nº 20, de 1990. Parecer sobre o Projeto de Lei 193/90, Ata da 24ª Sessão. **Diário do Congresso Nacional**: seção 1, Brasília, DF, ano XLV, p. 880-883, 23 mar. 1990a.

BRASIL. Projeto de Lei Nº 5.172, de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e da outras providências. **Diário do Congresso Nacional**: seção 1, Brasília, DF, ano XLV, n. 58, p. 6001-6018, 2 jun. 1990b.

BRASIL. Comissão Especial Criança – Adolescente, nº 060, de 1990. Comissão Especial Criança – Adolescente (Distribuição de Projeto). **Diário do Congresso Nacional**: seção 1, Brasília, DF, ano XLV, p. 6278, 2 jun. 1990c.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5.172, nº 078, de 1990. Dispõe sobre o Projeto de Lei nº 5.172. **Diário do Congresso Nacional**: seção 1, Brasília, DF, ano XLV, p. 8195-8229, 29 jun.1990d.

BRASIL. Correspondência – Secretaria Geral da Mesa, nº 091, de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário do Congresso Nacional**: seção 1, Brasília, DF, ano XLV, p. 9301, 16 ago. 1990e.

BRASIL. Comissão Temporária do Código de Menores, nº 126, de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário do Congresso Nacional**: seção 1, Brasília, DF, ano XLV, p. 10323, 10 out. 1990f.

BRASIL. Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 135, p. 13563, 16 jul. 1990g.

CAFFAGNI, Lou Guimarães Leão. **Técnicas pedagógicas do sistema socioeducativo proposto pelo ECA**: uma análise das novas instituições de responsabilização juvenil a partir da filosofia de Michel Foucault. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CORDEIRO, Suzann. **Até quando faremos relicários?: a função social do espaço penitenciário**. Maceió: EDUFAL, 2009.

COSTA JUNIOR, Reinaldo Vicente da. **Tá em casa ou na escola?** Uma leitura da prática escolar em unidade de internação socioeducativa da cidade de São Paulo. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2012.

DIAS, Maria Odila Leite da Silva. **Quotidiano e poder em São Paulo no século XIX**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Infância e Adolescência: trabalhar, punir, educar, assistir, proteger**. **Revista Ágora**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.1-9, 2004.

FRANCISCO, Julio Cesar. **Jovens infratores nas mãos do Estado: a experiência de São Carlos em foco**. 2020. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2020.

FRACISCO, Julio Cesar; LOPES, Roseli Esquerdo. O Estado da Arte sobre Sistema Socioeducativo no Brasil (2006 - 2016). **Eccos - Revista Científica**, São Paulo, n. 52, p. 1-22, e11592, jan./mar. 2020.

FRANCISCO, Julio Cesar; MARTINS, Marcos Francisco. Adolescentes em privação de liberdade na Fundação CASA – Sorocaba, SP: ato infracional e processo educativo. **Série Estudos** – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB, Campo Grande, n. 38, p. 183-201, jul./dez. 2014.

FRANCISCO, Julio Cesar; GROPPPO, Luis Antonio. Adolescência(s) e Juventude(s): considerações a partir de uma coexistência legal. **Crítica Educativa**, Sorocaba, v. 2, n. 2, p. 275-294, 2016.

IANNI, Octavio. **Teorias de estratificação social**: leituras de sociologia. 3. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1978.

LASARETTO, Lucilaine Nunes. **Tribos de adolescentes em situação de medida socioeducativa**: um estudo analítico-descritivo. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Araraquara, 2009.

LIMA, Agnaldo Soares; FRANCISCO, Julio Cesar. A socioeducação e a educação não escolar: para entender o contexto das medidas socioeducativas aplicadas aos adolescentes em conflito com a lei. In: ADIMARI, Maria Fernandes; PAES, Paulo Cesar Duarte; COSTA, Ricardo Peres da. (orgs.). **Aspectos do direito, da educação e da gestão no SINASE**: formação continuada de socioeducadores. Campo Grande: Editora da UFMS, 2014. p. 115-127.

LUVIZARO, Nathália Azevedo; GALHEIGO, Sandra Maria. Considerações sobre o cotidiano e o habitar de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional em abrigo. **Revista de Terapia Ocupacional da Universidade de São Paulo**, v. 22, n. 2, p. 191-199, maio/ago. 2011. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2238-6149.v22i2p191-199>

MACHADO, Maria Helena Pereira Toledo. **O plano e o pânico**: os movimentos sociais na década da abolição. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1994.

MASELLA, Marcio Alexandre. **O adolescente em liberdade assistida e sua inserção na rede pública de ensino de Embu/SP (2008/2009)**. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

MEDEIROS, Fernanda Cavalcanti de. **A inserção da família no processo socioeducativo de adolescentes em privação de liberdade**. 2015. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

MESESES, Elcio Resmini. **O Ministério Público e as medidas socioeducativas**: uma reflexão jurídico-pedagógica. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MILLS, Charles Wright. **A elite do poder**. Revisão técnica de Otavio Guilherme Velho. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

RIZZINI, Irene. **A criança e a lei no Brasil**: revisitando a história (1822-2000). Brasília: UNICEF; Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária, 2000.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização da criança no Brasil**: percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: Editora da PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente em conflito com a lei**: da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SOUZA, Danielle Gomes de Barros. **A repercussão das diretrizes pedagógicas do SINASE nos projetos arquitetônicos de unidades socioeducativas de internação**. 2011. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo: dinâmica do espaço habitado) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2011.

SOUZA, Jessé. **Os batalhadores brasileiros**: nova classe média ou nova classe trabalhadora?. 2. ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2012.

SOUZA, Jessé. **Ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2009.

SPOSITO, Marília Pontes. **O Estado da Arte sobre juventude na pós-graduação brasileira: Educação, Ciências Sociais e Serviço Social (1999-2006)**. Belo Horizonte: Argumentum, 2009.

VALLADARES, Licia. A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 5-34, out. 2000. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092000000300001>

WOLCOLESCO, Vanessa Gabrielle. **O estatuto da criança e do adolescente (ECA) do Brasil e as recomendações da ONU**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2014.