

ACERVO EM MOVIMENTO
35 ANOS DO ECA

MEMÓRIA LEGISLATIVA

PERÍODO PRÉ-CONSTITUINTE (1500 – 1985)
PERÍODO CONSTITUINTE (1988 – 1990)
PERÍODO PÓS-CONSTITUINTE (1990 – DIAS ATUAIS)

Parcerias



Faculdade Latino-
Americana de
Ciências Sociais



Universidade
de Brasília



Centro de Estudos
Avançados
Multidisciplinares/UnB



Fundação de
Empreendimentos
Científicos e Tecnológicos



Ministério dos Direitos
Humanos e da Cidadania
/ Secretaria dos Direitos
das Crianças e dos
Adolescentes

Equipe

COORDENAÇÃO GERAL

Maria Lúcia Pinto Leal
Daniela Fávaro Garrossini
Maria de Fátima Pinto Leal

REFLEXÕES CONTEMPORÂNEAS SOBRE A MEMÓRIA LEGISLATIVA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS

Benedito Rodrigues dos Santos
(Coordenador da equipe)

Marlúcia Ferreira Carmo
Elvis César Bonassa
Ailta Barros de Sousa
Gabriela Dias Martins
Vanessa de Sousa Silva Santos
Shiley Bezerra Alves
Uinne Carolina de Jesus Lima
Larissa Barcelos de Oliveira
Ádila Siany Elias de Araújo
Beatriz Nunes Daher

PLATAFORMA DIGITAL

Celia Kinuko Matsunaga Higawa
Wagner Pacheco Barja
Alexandre Galvão de Queiroz Rangel
Ivan Sasha Viana Stemler
Daniel Dourado Fernandes

SECRETARIA/FINANCEIRO

Daliana Medeiros Cavalcanti
Euzilene Rodrigues Moraes
Lara Maia de Paula Pinto
Laísa Raquel Martins Rodrigues

Outubro/2025

Sumário

Memória Legislativa

Período Pré-Constituinte
(1500 – 1985)

1. Introdução	9
2. Brasil Colônia (1500–1822): soberania paterna e caritativismo religioso	11
3. Brasil Império (1822–1889): legislação inaugural e a criminalização da infância pobre.	15
Sugestão de vídeos, documentários e filmes 18	
4. Primeira República e Era Vargas (1889–1937): filantropismo, higienismo e controle social e a doutrina da manutenção da ordem	19
Sugestão de vídeos, documentários e filmes 23	
Sugestão de vídeos, documentários e filmes 23	
5. Estado Novo e Ditadura Militar (1937–1985): tecnicismo, tutela estatal e a doutrina da situação irregular	24
Sugestão de vídeos, documentários e filmes 26	
Sugestão de vídeos, documentários e filmes 26	
Sugestão de vídeos, documentários e filmes 26	
Referências Bibliográficas	28

Memória Legislativa

Período Constituinte
(1988 – 1990)

6. Introdução	32
7. Antes da nova Constituição	37
8. O processo constituinte	41
4. O Estatuto da Criança e do Adolescente .50	
4.1. A tramitação do ECA 50	
4.2. Propostas apresentadas na Câmara 52	
5. Referências	59

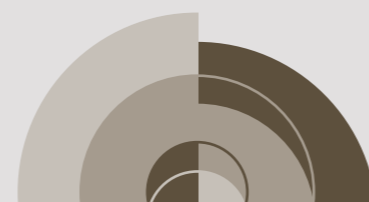
Memória Legislativa

Período Pós-Constituinte
(1990 – dias atuais)

Apresentação	63
Parte 1: Breve sociologia das normas da era ECA (1990 – 2025)	
Gráficos por Ano	65
Normas por Categoria (total no período) . .66	

Parte 2: Período pós Estatuto da Criança e
do Adolescente com foco nas normas que
alteram Lei 8.069/1990 ECA

1. Introdução: breve resgate das rupturas e conquistas de crianças e adolescentes brasileiras/os. O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA	68
2. Os anos 1990 e a constitucionalização de políticas públicas no Brasil	76
3. A era FHC e as reformas macroestruturais. Um confronto com o novo paradigma?	77
4. Leis incidindo e alterando o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA Periodização 1990-2025	79
Referências	99



ACERVO EM MOVIMENTO
35 ANOS DO ECA

MEMÓRIA LEGISLATIVA

Período Pré-Constituinte
(1500 – 1985)

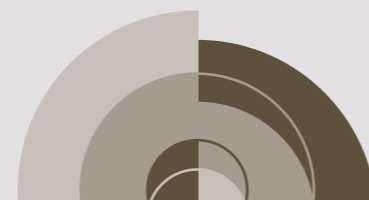
1. Introdução

A história dos direitos da infância no Brasil apresenta-se como um potente campo para analisar como as disputas econômicas, políticas, sociais e ideológicas influenciaram na produção e promulgação das legislações que marcaram de forma significativa a construção da cidadania da infância brasileira. Para discorrer sobre esse processo, adota-se uma linha do tempo legislativo, como recurso analítico, em que foram priorizados marcos legais de maior destaque sobre a infância, com o objetivo de evidenciar continuidades, rupturas e transformações nos modos de governar crianças e adolescentes ao longo da história brasileira. O recorte temporal definido, **da Colônia até a década de 1980, corresponde à fase pré-constituente**, compreendida como momento em que se consolidaram marcos legais e institucionais que atravessaram diversas concepções, as quais antecederam o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a doutrina da proteção integral.

A delimitação deste período justifica-se por serem consideradas as principais matrizes de governo da infância, aqui denominadas de forma a seguir: a soberania paterna e a caridade religiosa, predominantes no período colonial e imperial; o filantropismo, associado ao higienismo e ao discurso médico-jurídico, que se fortalece entre o final do século XIX e a Primeira República; e, por fim, o tecnicismo estatal, caracterizado pela centralização e normatização próprias do Estado Novo e da ditadura militar. Cada uma dessas formas de governar crianças foram instalados a partir de dispositivos legais específicos, como o Código Criminal do Império de 1830 (BRASIL, 1830), o Código Penal Republicano de 1890 (BRASIL, 1890), o Código Civil de 1916 (BRASIL, 1916), o Código de Menores de 1927 (BRASIL, 1927) e o Código de Menores de 1979 (BRASIL, 1979), os quais revelam diversas concepções sobre a infância, desde a função de controle social destinadas às crianças pobres e abandonadas, quanto à apartação da infância burguesa, objeto de proteção pela família e pela escola privada.

Do ponto de vista teórico-metodológico, a análise aqui proposta se ancora no materialismo histórico-dialético, compreendendo a infância como construção social, determinada pelas condições históricas e pelas relações

O RECORTE TEMPORAL DEFINIDO, DA COLÔNIA ATÉ A DÉCADA DE 1980, CORRESPONDE À FASE PRÉ-CONSTITUENTE, COMPREENDIDA COMO MOMENTO EM QUE SE CONSOLIDARAM MARCOS LEGAIS E INSTITUCIONAIS QUE ATRAVESSARAM DIVERSAS CONCEPÇÕES, AS QUAIS ANTECEDERAM O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (1990) E A DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL.



de produção e reprodução existentes em cada período delimitado. Tal perspectiva possibilita identificar a legislação não como produto neutro e descolado da conjuntura de sua criação, mas como expressão das forças políticas e sociais em disputa, situada no interior de projetos societários antagônicos. Dessa forma, a leitura sócio-histórica da infância dialoga com autores(as) que problematizaram a condição infantil enquanto objeto, objeto ou sujeito, revelando os embates entre discursos naturalizantes e concepções críticas que afirmam a criança como sujeito histórico.

Nesse sentido, a análise da fase pré-constituente evidencia a transformação da legislação brasileira, que parte da inexistência de reconhecimento das crianças e adolescentes e avança para a sua condição de objeto, até alcançar o patamar de sujeito de direitos. Ao discorrer sobre a memória legislativa identifica-se os diferentes modos de governar crianças, que resultaram de contextos de autoritarismo, filantropia seletiva e tecnicismo jurídico-policial, os quais serão apresentados a partir da seguinte estrutura argumentativa: **Brasil Colônia (1500–1822)**: soberania paterna e caritativismo religioso; **Brasil Império (1822–1889)**: legislação inaugural e a criminalização da infância pobre; **Primeira República e Era Vargas (1889–1937)**: filantropismo, higienismo e controle social e a doutrina da manutenção da ordem; **Estado Novo e Ditadura Militar (1937–1985)**: tecnicismo, tutela estatal e a doutrina da situação irregular.

BRASIL COLÔNIA**(1500–1822):**SOBERANIA PATERNA E
CARITATIVISMO RELIGIOSO;

BRASIL IMPÉRIO (1822–1889):LEGISLAÇÃO INAUGURAL
E A CRIMINALIZAÇÃO DA
INFÂNCIA POBRE;

PRIMEIRA REPÚBLICA E**ERA VARGAS (1889–1937):**
FILANTROPISMO, HIGIENISMO
E CONTROLE SOCIAL E A
DOCTRINA DA MANUTENÇÃO
DA ORDEM;

ESTADO NOVO E DITADURA**MILITAR (1937–1985):**
TECNICISMO, TUTELA
ESTATAL E A DOCTRINA DA
SITUAÇÃO IRREGULAR.

2. Brasil Colônia (1500–1822): soberania paterna e caritativismo religioso

No período do Brasil Colônia, compreendido entre 1500 a 1822, a concepção de infância foi moldada por uma estrutura social e cultural que distanciava radicalmente a criança da ideia de “sujeito de direitos”, tal como a entendemos na atualidade. Neste contexto, as crianças¹ estavam submetidas a uma dupla soberania: a paterna, exercida pela família patriarcal, e a religiosa, personificada pela Igreja Católica, com concepções e ações diferenciadas para os (as) filhos (as) da elite, filhos (as) de trabalhadores (as), e infância escravizada.

A família patriarcal, base da organização social colonial, era a principal responsável pela vida e destino da criança e da família. O poder paterno era absoluto, determinando as várias dimensões da vida das famílias refletindo o patriarcado e a submissão da infância como objeto de tutela. A Igreja, poder de destaque, por sua vez, complementava essa estrutura patriarcal com sua doutrina fundamentada na moral-cristã, e com suas instituições de assistência, com o atendimento/controle da infância pobre, escravizada e trabalhadora. Não se tratava, portanto, de uma infância protegida por um arcabouço legal específico, mas sim de uma existência definida pelas relações de poder e pela moral vigente, a qual visava a manutenção da ordem.

As Ordenações Filipinas² era o corpo legal que regia o Brasil Colônia, vigorando até o final do século XIX. Essas Ordenações tratavam a infância de forma indireta e subordinada a interesses patrimoniais. O foco centrava-se nas situações de abandono, bem como dos aspectos jurídicos de tutela e sucessões, para a preservação de bens e linhagens, ou seja, sempre sob a ótica da manutenção da ordem social e da propriedade, e não da proteção integral da infância. A criança órfã ou abandonada era denominada como “expostos” ou “enjeitados”, e sua tutela era frequentemente atribuída a instituições religiosas ou a indivíduos que poderiam utilizá-los como mão de obra.

Essa estrutura normativa se associava à brutalidade do sistema escravagista, que reforçando desigualdades profundas, evidenciando a coexistência de diferentes

1. Criança: entendida como pessoa entre 0 a 18 anos, conforme definição adotada pela Convenção sobre os Direitos da Criança.

2. Ordenação Filipinas: As Ordenações Filipinas, oficialmente promulgadas em 1603 durante o domínio da Dinastia Filipina sobre Portugal (1580–1640), consistem em um conjunto codificado de normas que regulavam a vida civil, familiar e moral no território colonial brasileiro. Embora prevejam medidas relativas à infância, como regras de tutela e proteção contra abandono, essas disposições não reconhecem a criança como sujeito de direitos próprios, mas como extensão da família e da ordem social vigente. O interesse primordial era garantir a manutenção do patrimônio, da honra e da disciplina moral, refletindo a visão patriarcal e colonial da sociedade da época. Tais ordenações permanecem como marco inicial da regulação jurídica da infância no Brasil.

condições de se viverem as infâncias. Enquanto os filhos da elite tinham acesso a privilégios e educação (mesmo que marcada por limitações), as crianças escravizadas eram submetidas a uma realidade de violências diversas e cotidianas, trabalho forçado e completa ausência de direitos. Em tal contexto, a escravidão gerava infâncias racializadas, onde a cor da pele definia o destino e a possibilidade de existência. Crianças escravizadas eram propriedade, e sua exploração era inerente ao sistema, vista como parte integrante da lógica econômica vigente. A intersecção entre normas coloniais e escravidão revela como a regulação da infância no Brasil colonial era marcada pelo controle social e econômico, mais do que pela preocupação com o bem-estar ou o desenvolvimento das crianças.

Essa realidade revela a profunda contradição entre o discurso caritativo e as práticas de exclusão. Embora a Igreja pregasse a caridade e a salvação das almas, a sociedade colonial perpetuava sistemas de opressão que negavam a humanidade a grande parte de suas crianças, especialmente as negras e as abandonadas. O caritativismo religioso, muitas vezes, servia para mitigar a culpa individual, sem questionar as estruturas sociais que produziam a miséria e a desigualdade infantil.

Para aprofundar a compreensão desse período e suas complexidades, é relevante o trabalho da historiadora Ana Flávia Magalhães Pinto, professora da Universidade de Brasília e ex-diretora-geral do Arquivo Nacional. Sua pesquisa sobre a história social e as questões raciais no Brasil colonial e imperial pode oferecer perspectivas valiosas sobre a infância negra e as dinâmicas de poder que as atravessavam, contribuindo para desvendar as nuances dessa época tão multifacetada.

Suas análises revelam as violências, mas também as estratégias de sobrevivência e os laços comunitários que se formavam nessas infâncias, atravessadas pelo trabalho precoce, pela exploração e pela negação de direitos básicos. Além de expor as violências sistêmicas que enfrentavam e, crucialmente, as estratégias de sobrevivência e agência que desenvolviam em meio a um sistema opressor, a autora demonstra que, longe de serem meros sujeitos passivos, essas crianças e jovens eram parte integrante da dinâmica social, econômica e cultural da época, mesmo sob condições brutais.

A análise de Ana Flávia Magalhães Pinto, em *Escritos de liberdade* (2018) sobre a chamada Lei do Ventre Livre³, promulgada em 28 de setembro de 1871,

3. A Lei do Ventre Livre (Lei nº 2.040/1871) determinava que os filhos de mulheres escravizadas nascidos a partir de sua promulgação seriam considerados livres. Contudo, essa liberdade era limitada: muitas vezes, permaneciam sob tutela dos senhores até atingirem idade para trabalhar, sem garantia de educação ou proteção social. A lei evidencia a transição parcial do sistema escravista e a ausência de proteção integral à infância, que só seria conquistada com reformas legais posteriores, culminando no ECA (1990).

representou mais um capítulo das contradições históricas do processo de emancipação no Brasil oitocentista. Segundo a autora, embora fosse apresentada como avanço ao reconhecer a liberdade dos filhos de mulheres escravizadas, a lei, na prática, converteu-se em um mecanismo de postergação da abolição e de contenção dos efeitos sociais do fim da escravidão. Isso porque a liberdade assegurada era incompleta: os filhos das escravizadas permaneciam sob tutela dos senhores até os 21 anos, revelando que o Estado brasileiro legislava não para romper com o regime escravista, mas para garantir a reprodução da ordem e da propriedade senhorial.

Nesse sentido, a autora demonstra que abolicionistas negros, como Luiz Gama, mobilizaram os dispositivos jurídicos da Lei do Ventre Livre para denunciar ilegalidades, sobretudo a venda e a separação de famílias, expressamente proibidas pelo texto legal. Ao lado da Lei de 1831⁴, que determinava a ilegalidade do tráfico de africanos, e da Lei de 1882⁵, que restringiu o comércio interprovincial de escravizados, a Lei de 1871⁶ foi apropriada como instrumento de luta. Ainda assim, o recurso ao direito evidenciava os limites da via legal: o mesmo aparato jurídico que reconhecia crianças como livres perpetuava sua exploração ao mantê-las vinculadas aos senhores até a maioridade.

4. Lei de 1831 – também conhecida como Lei Feijó, proibiu oficialmente o tráfico de africanos para o Brasil, mas sua aplicação foi ineficaz, permitindo que o tráfico continuasse de forma ilegal por décadas. Representa mais um marco simbólico do que uma transformação efetiva no sistema escravista.

5. Lei do Ventre Livre (Lei nº 2.040/1871) – determinava que filhos de mulheres escravizadas nascidos a partir de sua promulgação seriam livres, mas muitos permaneciam sob tutela dos senhores até atingirem idade para trabalhar, sem acesso garantido à educação ou proteção social. A lei foi apropriada como instrumento de mobilização social e luta contra a escravidão, ainda que limitada em efetividade.

6. Lei de 1882 – restringiu o comércio interprovincial de escravizados, mas não aboliu a escravidão. Constituiu um avanço parcial, demonstrando a transição lenta do sistema escravista para formas legais mais sutis de controle sobre a população negra.

TABELA 1 Normas do período Brasil Colônia (1500–1822): soberania paterna e caritativismo religioso

Ano	Norma (com link de acesso)	Síntese do conteúdo	Categorias conceituais
1603	Ordenações Filipinas (1603).	Código jurídico português que vigorou no Brasil até 1916. Regulava tutela e curadoria de menores, papel do juiz de órfãos e herança legítima, com base na autoridade paterna e na moral cristã.	Tutela; curadoria; juiz de órfãos; incapacidade civil; autoridade paterna.
1775	Alvará do Marquês de Pombal – Rodas dos Expostos (1775).	Instituiu as Rodas dos Expostos nas Santas Casas de Misericórdia, formalizando o acolhimento de crianças abandonadas sob tutela religiosa.	Crianças expostas; abandono; caridade cristã; tutela religiosa; moralização.

Fonte: Elaborado a partir do Quadro de Leis (documento-base da pesquisa Memória Legislativa – ECA 35 anos).

A infância negra, nesse contexto, não foi sinônimo de proteção, mas de subordinação reconfigurada. A Lei do Ventre Livre não garantia a cidadania, mas apenas o adiamento do cativo formal. A experiência concreta das crianças negras nascidas após 1871 desvela, portanto, a precariedade da liberdade no Brasil. Como aponta Ana Flávia, tais contradições expressam a lógica estrutural de uma sociedade que concedia direitos de forma seletiva, garantindo, sobretudo, a permanência das hierarquias raciais e sociais.

Com base no debate em curso, pode-se afirmar que a Lei do Ventre Livre representou simultaneamente avanço e limite: avanço porque ofereceu brechas jurídicas para lutas e ações de liberdade, utilizadas pelos movimentos abolicionistas; limite porque institucionalizou um regime de tutelas, adiamentos e condicionamentos que mantiveram a infância negra sob o controle senhorial e estatal. Nesse sentido, a referida lei não significou infância livre, foi antes um dispositivo de transição conservadora, que ilustra como a cidadania no Brasil nasceu marcada pela exclusão racial e pela negação dos direitos das crianças negras.

3. Brasil Império (1822–1889): legislação inaugural e a criminalização da infância pobre

O período imperial brasileiro foi marcado pela consolidação do Estado nacional após a independência em 1822, estruturado sobre uma economia agrário-exportadora profundamente dependente da escravidão. Nesse contexto, a legislação inaugural do país, incluindo o Código Criminal de 1830⁷, teve papel central na definição das fronteiras entre infância protegida e infância criminalizada. O Código introduziu conceitos de inimputabilidade relativa e discernimento, estabelecendo que crianças e adolescentes poderiam ser responsabilizados de forma diferenciada, mas sempre sob critérios restritos e subordinados à moral e à ordem social vigentes. Para além da responsabilização individual, foram criadas as Casas de Correção⁸, que funcionavam como instrumentos de controle social sobre os menores considerados “perigosos”, principalmente órfãos, pobres ou negros, refletindo a lógica de uma infância racializada e desigual.

É importante destacar que o Código Criminal do Império, promulgado em 1830, deve ser compreendido à luz do cenário político e econômico da primeira metade do século XIX. O Brasil havia se tornado independente em 1822 e buscava afirmar sua soberania por meio da construção de instituições estatais e de um ordenamento jurídico próprio, capaz de consolidar a ordem imperial. No campo econômico, prevalecia o modelo agrário-exportador, sustentado pela escravidão, que concentrava poder nas elites rurais. O processo de urbanização era incipiente, e as cidades apresentavam baixos índices populacionais, ainda que já se notassem tensões sociais provocadas pelo crescimento da pobreza e do abandono infantil. Nesse contexto, o Código de 1830 refletia o esforço do Estado em organizar a vida social sob a ótica da moralidade e da disciplina, estabelecendo normas que definiam limites de responsabilidade penal para crianças e adolescentes sem, contudo, reconhecê-los como sujeitos de direitos (RIZZINI, 2007; MARCÍLIO, 1998).

O olhar histórico crítico sobre esse período mostra que não havia apenas uma infância, mas várias “infâncias”, as quais foram marcadas, particularmente, pelas desigualdades de classe e raça. O Código Criminal de

7. Código Criminal de 1830: promulgado durante o Brasil Império, estabeleceu normas sobre inimputabilidade relativa e discernimento para crianças e adolescentes, além de criar as Casas de Correção. Apesar de reconhecer parcialmente a incapacidade penal de menores, o Código tinha caráter punitivo e socialmente seletivo, servindo mais para controlar pobres, órfãos e crianças negras do que para proteger ou promover direitos, revelando a criminalização da infância vulnerável no contexto imperial.

8. Casas de Correção: a sua criação foi estabelecida pelo artigo 13 do Código Criminal de 1830, que determinava: “Se se provar que os menores de quatorze annos, que tiverem cometido crimes, obraram com discernimento, deverão ser recolhidos ás casas de correção...” Essas instituições funcionavam como instrumentos de controle social, visando a «correção» de menores considerados delinquentes ou socialmente perigosos. Na prática, eram voltadas principalmente para crianças negras, pobres ou órfãs, refletindo a criminalização da infância vulnerável no Brasil imperial.

1830, primeiro marco legal, que estabeleceu diferenças entre os adultos e a infância brasileira, se dirigia exclusivamente às crianças pobres, órfãs, negras e abandonadas, enquanto as crianças da elite permaneciam à margem das disposições legais. Ou seja, no contexto do Código Criminal de 1830, é fundamental destacar que não existia uma infância homogênea, mas diferentes infâncias socialmente construídas. De um lado, havia a infância da elite agrária e urbana, composta pelos filhos das famílias proprietárias de terras, comerciantes e altos funcionários do Império. Essa infância era protegida pela família patriarcal, educada em casa por preceptores, ou enviada a colégios privados e, posteriormente, às universidades europeias. Tratava-se de uma infância idealizada, cercada de privilégios, distante da ação repressiva estatal e das casas de correção.

De outro lado, havia a infância pobre, formada em grande parte por filhos de escravizados, libertos, órfãos e trabalhadores urbanos precarizados. Essa infância se tornava visível ao Estado apenas quando associada ao abandono, à vadiagem ou ao cometimento de delitos. Como analisa Rizzini (2007), a figura da “criança abandonada” passou a ser identificada como um problema social e, ao mesmo tempo, como alvo da repressão. Era sobre essa infância que recaíam as medidas previstas no Código Criminal, que em seu Artigo 10, autorizava o recolhimento de crianças a partir de sete anos a Casas de Correção, desde que consideradas com “discernimento”.

O motivo pelo qual o Código não alcançava a infância da elite estava ligado à própria função social da legislação penal. O direito criminal do Império não tinha a intenção de disciplinar as crianças das classes dominantes, já reguladas pela família patriarcal e pela educação formal. Sua função era controlar as crianças pobres, vistas como potenciais ameaças à ordem social em formação, sobretudo em um país ainda marcado pela escravidão e pela exclusão racial. Como destaca Marcílio (1998), havia uma clara separação entre a criança “protegida” e a criança “corrigida”, sendo esta última o verdadeiro objeto da legislação e da intervenção estatal. Assim, o Código Criminal de 1830 revela que a infância no Brasil oitocentista era vivida de forma desigual: para uns, representava uma etapa da vida a ser cuidada, educada e resguardada; para outros, significava vulnerabilidade, criminalização e disciplinamento.

O Código, portanto, não representava o reconhecimento da infância como sujeito de direitos, mas sim a reprodução de uma visão adultocêntrica e moralizante,

voltada para a formação de uma juventude disciplinada e adaptada ao mercado de trabalho livre em consolidação após a independência e, posteriormente, a abolição da escravidão. Nessa direção, Marcílio (1998, p. 130) lembra que “a história da criança abandonada e da criança criminoso no Brasil oitocentista se confunde, pois ambas eram vistas como ameaça à ordem social e política”. Em síntese, o Código Criminal de 1830 inaugurou uma tradição jurídica que tratava a infância prioritariamente sob o prisma da incapacidade penal e da periculosidade, sem instituir políticas de proteção ou de garantia de direitos. Sua lógica disciplinar e corretiva permaneceu como matriz até as reformas republicanas, influenciando diretamente o Código Penal de 1890 e, posteriormente, o Código de Menores de 1927.

TABELA 2 Normas do período Brasil Império (1822–1889): legislação inaugural e criminalização da infância pobre

Ano	Norma (com link de acesso)	Síntese do conteúdo	Categorias conceituais
1830	Código Criminal do Império do Brasil (Lei de 16 de dezembro de 1830)	Primeira codificação penal brasileira. Considera a idade e o discernimento para imputabilidade; prevê prisão para menores de 14 anos com “discernimento”. Inaugura a responsabilização penal da infância pobre.	Menor; discernimento; imputabilidade; pena; prisão
1834	Ato Adicional à Constituição de 1824 (Lei de 12 de agosto de 1834)	Transfere às províncias a criação e manutenção de casas de correção e estabelecimentos destinados a menores.	Províncias; casas de correção; acolhimento; menores
1871	Lei do Ventre Livre (Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871)	Declara livres os filhos de mulheres escravizadas; institui tutela obrigatória e trabalho até a maioridade.	Libertos; tutela; trabalho compulsório; menoridade
1874	Regulamento das Casas de Correção (Decreto nº 4.604, de 25 de abril de 1871, aplicado em 1874)	Estabelece regras disciplinares e laborais para internos, inclusive menores, com caráter moralizador e punitivo.	Correção; disciplina; trabalho; moralização; castigo
1890	Código Penal Republicano (Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890)	Mantém o critério do discernimento e reforça a criminalização dos menores pobres e abandonados.	Discernimento; menor abandonado; punição; delinquência

Fonte: elaborado a partir do Quadro de Leis (documento-base da pesquisa Memória Legislativa – 35 anos do ECA).

O Código Penal da República, promulgado em 1890, insere-se em um período de grandes transformações. O Brasil vivia o início da República, proclamada em 1889, em meio a uma conjuntura de instabilidade política e busca de legitimação do novo regime. A Abolição da Escravatura, em 1888, havia lançado um contingente expressivo de pessoas, especialmente negras, à marginalidade social, sem que houvesse políticas públicas de integração ou inclusão. No campo econômico, intensificava-se a transição para o trabalho assalariado e o processo de urbanização, com crescimento das cidades e aumento da pobreza urbana. Esse contexto reforçou a associação da infância pobre à desordem e à criminalidade, justificando a adoção de medidas repressivas e de controle social. Assim, o Código Penal de 1890 reduziu a idade de imputabilidade relativa e reforçou o papel dos estabelecimentos disciplinares industriais como instrumentos de disciplinamento da infância, mais voltados à produção de mão de obra dócil e submissa do que à proteção integral (PILOTTI; RIZZINI, 2011; RIZZINI, 2007).

Enfim, a legislação imperial refletia sobretudo as ideias higienistas e os discursos sobre “classes perigosas”, que permeavam a administração da pobreza e a concepção de infância. Nesse sentido, o controle da infância pobre, órfã e racializada era justificado como uma necessidade de ordem e moralidade social, revelando como o direito penal funcionava como instrumento de manutenção da hierarquia social e da exploração econômica.

Sugestão de vídeos, documentários e filmes



A invenção da Infância (2000)

vimeo.com/199871052

4. Primeira República e Era Vargas (1889–1937): filantropismo, higienismo e controle social e a doutrina da manutenção da ordem

O período da Primeira República e da Era Vargas no Brasil foi palco de intensas transformações sociais, econômicas e urbanas. A Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888, conhecida como Lei Áurea, instituiu a abolição da escravidão, que combinada com a urbanização acelerada e crescente imigração europeia, gerou uma nova sociedade salarial e por consequência, uma percepção de “desordem social” associada à pobreza urbana e à marginalização. Nesse contexto, o discurso médico-higienista ganhou centralidade, influenciando políticas públicas e práticas sociais voltadas à infância, especialmente àquelas crianças consideradas pobres, órfãs ou socialmente desviantes. A infância passou a ser entendida como objeto de vigilância, e o direito menorista emergiu como instrumento de controle social, mais preocupado com a manutenção da ordem do que com a promoção de direitos.

Destaca-se o marco legal de grande importância instituído em 1927: à primeira legislação específica para menores de idade, o Código de Menores de 1927⁹, também denominado por Código de Menores Mello Mattos¹⁰, o qual representou o marco inaugural de legislação para crianças e adolescentes, introduzindo a doutrina da situação irregular, pela qual menores pobres, abandonados ou delinquentes eram considerados uma ameaça à ordem social e, portanto, passíveis de institucionalização. Essa lógica resultou na criação e ampliação de orfanatos, institutos disciplinares e escolas profissionais, instrumentos que articulavam o filantropismo com a função disciplinadora do Estado.

Essa lei representou um passo importante na conquista de direitos do segmento infanto-juvenil brasileiro à época, pois consistiu na primeira legislação especializada e dirigida para a infância e adolescência em território nacional. Sua instituição foi decorrente de uma combinação de fatores sociais, políticos e ideológicos, que marcaram o Brasil do início do século XX: transformações

9. Código de Menores de 1927 (Mello Mattos: estabeleceu a doutrina da situação irregular, classificando crianças e adolescentes pobres, órfãos ou delinquentes como ameaça à ordem social. Instituiu a institucionalização em orfanatos, institutos disciplinares e escolas profissionais, articulando filantropismo e controle social. Reflete a criminalização da infância vulnerável e a perpetuação de desigualdades socioeconômicas.

10. José Cândido de Albuquerque Mello Mattos (1864–1934): jurista e promotor público brasileiro, nascido em Salvador, Bahia. Formou-se em Direito pelo Recife (1887) e foi o primeiro juiz de menores da América Latina. Destacou-se na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, e em 1927, teve papel importante na elaboração do Código de Menores, marco inaugural da legislação específica sobre infância e juventude no Brasil, motivo pelo qual o referido Código também é conhecido como Mello Matos.

sociais e urbanas; influência do discurso médico-higienista; preocupação com a manutenção da ordem social; influência internacional, fortalecimento do papel do Estado, particularmente do poder judiciário na vida das famílias. Entretanto, não representou a mudança do projeto societário em curso, que mantinha como lugar social dos menores, o trabalho ou a exclusão do convívio familiar e comunitário.

Destacam-se as influências internacionais na construção do novo marco legal. Méndez (2006), em seu debate sobre as fases legais da infância, e sua transição da perspectiva assistencialista para a abordagem mais voltada para a responsabilização penal, chama atenção para o movimento protagonizado por reformadores no cenário internacional, que se organizaram em defesa da infância. O referido movimento originou-se nos Estados Unidos ao final do século XIX, em resposta a uma indignação intensa com as condições carcerárias destinadas aos menores de idade. Tal movimento encontrou adeptos em países da Europa e da América Latina, surgindo a partir daí as primeiras legislações especializadas, a reestruturação do sistema político-institucional de atendimento à infância, por parte do poder público. Méndez destaca que tal movimento foi vitorioso no que diz respeito à separação dos menores de idade dos cárceres de adultos, embora tenha mantido princípios que se assemelhavam às penas dirigidas aos adultos.

De acordo com Rizzini (2008), a preocupação política do início do século XX era a de “salvar as crianças para salvar o Brasil”. Naquele período, o contexto econômico e político indicava a necessidade de criar condições para o progresso, e tal objetivo apenas seria alcançado com a instalação de uma ordem social que facilitasse o processo de industrialização e urbanização em curso. O patamar civilizatório almejado pela elite brasileira demandava investimentos na infância, tanto a abandonada quanto a delinquente, pois ambas ameaçavam a ordem social. A proposta teria como eixo fundante a moralização da infância pela educação e para o trabalho.

Para continuar acumulando de forma concentrada, esse projeto societário capitalista, em todo o seu processo de transformação e adequação, precisava de um modelo de institucionalização que pudesse controlar essa massa de população infanto-juvenil, essa mão de obra de reserva, desempregada, que se mantinha nas ruas sem condições de sobrevivência e ameaçando a ordem social. O sistema de punição, conforme visto

anteriormente, serviu historicamente a esse propósito, e no caso das crianças e adolescentes brasileiros, também foi adotado como mecanismo de controle social e disciplinar, com vistas à harmonização e integração social.

Foi nesse contexto de industrialização e urbanização, marcado pela existência de número substancial de crianças e adolescentes em situação de rua, e de simultânea carência por mão de obra para atender a economia de mercado em processo de instalação, que o tema da atenção aos menores se destaca. O debate se dá também no campo político, onde o parlamento brasileiro passa a denunciar a desumanidade do cárcere de adultos, em que eram atendidos também os menores. Reivindicava-se no período, a criação de legislação específica para a infância e estruturação de uma política de atendimento especializado. Tal debate já ocorria no cenário internacional, com o crescimento do debate sobre os direitos humanos da infância, expressos na Declaração de Genebra em 1923.¹¹

O movimento de defesa do direito da infância no Brasil teve como protagonistas os juristas e os médicos, que naquele tempo se tornaram expoentes na elaboração da legislação e organização dos programas de atendimento. Como resultado importante do trabalho por eles realizado, destaca-se a publicação do já citado Código de Menores de 1927, denominado Mello Mattos, em homenagem ao primeiro juiz de direito especializado na área do menor. Destaca-se também, a Lei nº 3.071, de janeiro de 1916¹², revogada em 2002, a qual reconheceu alguns direitos destinados aos menores abandonados, a quem deveriam ser nomeados tutores, pela autoridade judiciária, ou recolhidos em estabelecimentos públicos a eles destinados.

O Código de Menores de 1927 foi elaborado sob a coordenação do jurista José Candido de Albuquerque Mello Mattos, com aprovação do então presidente da República Washington Luís Pereira de Sousa, por meio do Decreto nº 17.943, de 12 de outubro de 1927. Possuía 211 artigos distribuídos em onze capítulos. Foi dirigido aos menores de dezoito anos de idade, de ambos os sexos, em situação de abandono e de delinquência. Tal legislação realiza a primeira classificação dos menores: das crianças de primeira idade; dos infantes expostos; e dos menores abandonados: vadios, libertinos, mendigos, delinquentes.

Antes do Código de Menores de 1927 já existiam iniciativas de proteção de crianças, com destaque para o

11. Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Sociedade das Nações em 26 de setembro de 1924, estabeleceu princípios básicos de proteção à infância, incluindo o direito à alimentação, educação, assistência e proteção contra exploração e abandono, servindo como referência internacional para legislações posteriores sobre crianças em situação de risco.

12. BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. *Código Civil*. Estabelece normas gerais sobre a capacidade civil, direitos de família, sucessões e tutela, incluindo dispositivos relativos à infância e à proteção dos menores. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1916-3071.htm. Acesso em: 17 set. 2025.

Conselho de Assistência e Proteção aos Menores, criado pelo Decreto nº 16.272, de 1923¹³, de caráter pioneiro, atuava na supervisão de instituições que prestavam serviços dirigidos a infância em situação de abandono e delinquência. O Código de Menores de 1927, em contribuição com o projeto econômico e político em curso, trouxe em seus artigos a previsão de constituição de um Conselho de Assistência Social¹⁴ com vista a manter controle sobre tal política de atendimento.

Verifica-se a partir deste período uma intervenção sistematizada, por parte do Estado, na organização e prestação de serviços aos menores de idade brasileiros pela via da assistência social e da filantropia. A partir de então os menores de idade deixaram de ser apenas objeto de ação policial, para serem objeto de atenção de uma rede de serviços sociais, embora não sejam entendidos como direitos plenos. Para tanto, o Código de Menores estabeleceu uma aliança entre o Judiciário e a assistência social, como forma de controle social de um segmento considerado perigoso e ameaçador à ordem pública. Portanto, o Código de Menores de 1927 possibilitou a legalidade da emergência de serviços predominantemente de institucionalização, fundamentados na visão moralista e conservadora da sociedade, em atendimento às demandas por força de trabalho originados no processo de industrialização em curso.

Conforme Rizzini (2008), o Código de Menores tratou-se de um marco legal importante, com avanços inéditos para o período, tais como: limitação do tempo de internação; instalação de unidades especializadas, e não penais; e o reconhecimento do direito dos menores de idade a processo especial. Destaca-se também que o Código de Menores de 1927, além da previsão de punição, alcançou a dimensão da proteção, trazendo os menores à sua tutela. Dessa forma é possível afirmar que a promulgação do Código de Menores de 1927 representou um avanço, pois rompeu com o ciclo da falta de reconhecimento das crianças e adolescentes como pessoas no contexto do ordenamento jurídico brasileiro. Porém, é importante ressaltar no que tange às crianças vítimas do abandono e às envolvidas com a prática de delitos, o Código continha uma concepção de atendimento baseada na exclusão, correção e repressão, com declarada intenção higienista e controladora, e com o propósito de uma integração para a manutenção da ordem social.

13. BRASIL. Decreto nº 16.272, de 20 de dezembro de 1923. Criou o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores, com a finalidade de supervisionar instituições voltadas à proteção de crianças e adolescentes em situação de risco ou abandono. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretos/1923-16272.htm. Acesso em: 17 set. 2025.

14. BRASIL. Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. *Código de Menores (Mello Mattos)*. Regulamentou a criação do Conselho de Assistência Social, formalizando e ampliando as funções do conselho anterior, vinculando-o administrativamente ao Estado e responsabilizando-o pela supervisão de medidas educativas e instituições de tutela de menores em situação irregular. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/1927-17943-A.htm. Acesso em: 17 set. 2025.

Sugestão de vídeos, documentários e filmes



História do Brasil – República Velha

<https://www.youtube.com/watch?v=U5L6-3OHcaE>

Sugestão de vídeos, documentários e filmes



Menino 23 – infâncias perdidas no Brasil

<https://www.youtube.com/watch?v=RkvcW2bamEs>

TABELA 3 Normas do período República Velha (1889–1937): institucionalização da assistência e da tutela estatal sobre a infância

Ano	Norma (com link de acesso)	Síntese do conteúdo	Categorias conceituais
1890	Código Penal dos Estados Unidos do Brasil (Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890)	Mantém o critério do discernimento e responsabiliza penalmente menores pobres e abandonados, reforçando o caráter punitivo herdado do Império.	Discernimento; menor; punição; delinquência; controle
1921	Lei nº 4.242, de 5 de janeiro de 1921	Dispõe sobre assistência e proteção a menores abandonados e delinquentes, autorizando a criação de estabelecimentos específicos.	Assistência; proteção; menores abandonados; delinquência
1927	Código de Menores (Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927)	Primeira codificação voltada à infância e adolescência. Institui o Juizado de Menores e a tutela estatal sobre “menores abandonados e delinquentes”.	Menor; tutela estatal; abandono; delinquência; juizado
1932	Decreto nº 22.213, de 14 de dezembro de 1932	Regulamenta medidas de assistência e proteção à infância, reforçando a atuação estatal no controle social dos menores.	Proteção; assistência; controle social; infância
1934	Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)	Introduz princípios de proteção à maternidade, infância e juventude como dever do Estado, ainda sob uma perspectiva moral e assistencialista.	Proteção; maternidade; infância; juventude; dever do Estado

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Quadro de Leis (documento-base da pesquisa Memória Legislativa – 35 anos do ECA)

5. Estado Novo e Ditadura Militar (1937–1985): tecnicismo, tutela estatal e a doutrina da situação irregular

15. A Doutrina de Segurança Nacional, consolidada no Brasil a partir de 1964, impactou profundamente a legislação voltada à infância e à juventude. Sob a lógica do “inimigo interno” e da manutenção da ordem, crianças e adolescentes pobres foram enquadrados na categoria de “menores em situação irregular”, sendo alvo de políticas assistenciais de caráter repressivo e excludente. Instituições como a FUNABEM e as FEBEMs tornaram-se espaços de contenção, disciplinamento e, muitas vezes, de violação de direitos, reproduzindo o ideário autoritário de controle social em detrimento da proteção integral. Nesse contexto, a legislação menorista serviu mais à segurança do Estado do que ao desenvolvimento da cidadania infantojuvenil (MARTINS FILHO, 1987; RIZZINI, 2007).

16. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, foi a primeira a incluir dispositivos específicos de proteção à infância e à juventude, reconhecendo a educação como direito de todos e dever do Estado. Também estabeleceu normas sobre o trabalho de menores, proibindo o trabalho de crianças abaixo de 14 anos e vedando o trabalho noturno para menores de 16, refletindo influências do movimento higienista e das convenções internacionais da época.

17. A Constituição de 10 de novembro de 1937, outorgada no contexto do Estado Novo, reforçou o caráter autoritário do regime e tratou a infância sobretudo sob a ótica da formação nacionalista e da disciplina social. Embora prevísse a proteção da família e da educação, subordinou esses direitos à lógica do Estado centralizador e à ideologia da segurança nacional, reduzindo os espaços de participação democrática e fortalecendo políticas de controle social sobre crianças e adolescentes.

O período que se inicia com o Estado Novo (1937–1945) e se estende pela Ditadura Militar (1964–1985) foi marcado pela centralização do poder, autoritarismo e pelo avanço do modelo industrial-urbano, acompanhado da consolidação da Doutrina da Segurança Nacional¹⁵, que permeou políticas sociais e educacionais. A infância passou a ser vista como objeto de intervenção técnica do Estado, sob uma lógica de controle social e tutela correccional, em que a proteção e a disciplina se confundiam.

As Constituições de 1934¹⁶ e 1937¹⁷ fizeram menções à infância e ao trabalho de menores, refletindo a preocupação do Estado com a formação moral e a capacitação laboral, mas sem garantir autonomia ou direitos efetivos às crianças. A institucionalização ganhou escala nacional com a criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM, 1941)¹⁸, cujas práticas correccionais foram alvo de denúncias recorrentes de maus-tratos e corrupção. Posteriormente, a criação da FUNABEM (1964)¹⁹ e das FEBEMs ampliou a institucionalização, com pedagogia centrada no trabalho, disciplina rigorosa e violência institucional, sobretudo sobre crianças e adolescentes pobres, negros e marginalizados.

18. O Serviço de Assistência ao Menor (SAM) foi criado em 1941, durante o Estado Novo, subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, com a finalidade de executar medidas previstas no Código de Menores de 1927. Seu objetivo formal era assistir, educar e reeducar crianças e adolescentes em situação de abandono ou em conflito com a lei. Na prática, o SAM assumiu caráter marcadamente repressivo, funcionando como instrumento de controle social da infância pobre. As instituições sob sua responsabilidade tornaram-se conhecidas pelas precárias condições de atendimento, pela violência física e psicológica e pela ausência de políticas efetivas de proteção e promoção de direitos (RIZZINI, 2007).

19. A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) foi criada em 1964, vinculada inicialmente ao Ministério da Justiça e, posteriormente, ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Instituída em substituição ao Serviço de Assistência ao Menor (SAM), tinha como missão formular e coordenar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor. Embora incorporasse um discurso de proteção e integração social, sua atuação foi fortemente marcada pela doutrina da situação irregular, reforçando práticas de institucionalização, disciplinamento e controle da infância pobre. As unidades da FUNABEM, assim como as FEBEMs nos estados, reproduziram violações de direitos e consolidaram o paradigma assistencial-repressivo no trato com crianças e adolescentes (RIZZINI, 2007).

Promulgado durante o regime militar, o Código de Menores de 1979, em substituição ao Código de Menores de 1927, reafirma a doutrina da situação irregular, e consolida o modelo jurídico-assistencial de controle à infância abandonada e delinquente. Ao analisar os 123 artigos do Código de Menores de 1979, verifica-se que sua tônica permaneceu pautada na manutenção da ordem social, por meio do controle, disciplinamento e tratamento das crianças e adolescentes em situação irregular. Os conceitos mantidos no texto legal indicavam uma valoração intensa das categorizações, o que possibilitava uma série de interpretações por parte das autoridades judiciárias: “situação irregular”, “desvio de conduta”, “bons costumes”, “pessoa idônea”. A autoridade era centrada no Juiz de Menores, a quem competia a fiscalização do cumprimento das decisões judiciais ou determinações administrativas. No artigo 8º ficava expressa a amplitude da ação judicial, que “[...] poderá (...) determinar outras de ordem geral, que, ao seu prudente arbítrio, se demonstrarem necessárias à assistência, proteção e vigilância ao menor (...)” (BRASIL, 1979).

Chama atenção a amplitude da ação da autoridade judiciária, a quem foi destinada a absoluta tarefa de legislar e decidir sobre os conceitos presentes na lei. Como exemplo de tamanha abertura de legislação, previa também, o referido Código, a atuação de Comissários Voluntários, nomeados pela autoridade judiciária, escolhidas entre pessoas idôneas e merecedoras de sua confiança. Ao mesmo tempo, no artigo 4º, ao falar da necessidade de estudo de caso, determinava-se que este deveria ser realizado por pessoal técnico, embora não se assegurasse tal procedimento, pois existia uma ressalva no termo utilizado na lei: “sempre que possível”.

Após sentença judicial, a questão da infração penal ou desvio de conduta deveria ser tratada no contexto das instituições públicas de internação, podendo estar sob a administração direta do Estado ou de entidades privadas contratadas/conveniadas. As entidades de assistência social de natureza privada comporiam, segundo o artigo 59, o sistema complementar de execução das medidas aplicadas aos menores, incluindo as de internação para os delinquentes ou com desvio de conduta. Dessa forma, o Judiciário se afasta do atendimento, atribuindo a total responsabilidade ao Poder Executivo, que passou a ser a instituição responsável, com exclusividade, pelo cumprimento das sentenças judiciais.

Em síntese, a etapa tutelar, fundamentada no Código de Menores de 1979, foi executada com base nas diretrizes nacionais estabelecidas pela Política Nacional do Bem-Estar do Menor - PNBEM, instituída em 1964, época também da instituição da Fundação Nacional de amparo ao Menor – Funabem. Tanto a Pnbem quanto a Funabem foram instrumentos do governo militar, tornando-se a resposta do Estado brasileiro ao problema do menor em desvio de conduta e autor de infração penal. Reafirma-se que tal política tinha como tarefa a desconstrução do modelo instituído pelo SAM, que havia sido condenado pelas práticas profissionais extremamente violentas, mantidas pelas Unidades de Internação, as quais foram denominadas de “sucursais do inferno”.

Ao final da década de 1970, período em que foi promulgado o Código de Menores de 1979, os movimentos sociais se fortalecem na luta contra a ditadura militar e pela luta pela redemocratização do Brasil. Nos anos 1970 e 1980, no contexto da ditadura militar, a luta pela democracia representativa foi o eixo central da mobilização social. No enfrentamento das forças autoritárias, esses movimentos focaram o objetivo da criação de uma democracia participativa e inclusiva. É notório, que os movimentos sociais exerceram papel fundamental na ruptura com o Estado autoritário brasileiro, e nas reformas admitidas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com ênfase para a garantia dos direitos da criança e do adolescente, na rota internacional estabelecida pelo paradigma da proteção integral.

Inicia-se na década de 1990, a etapa da responsabilização penal, revista por Méndez (2006), em destacam-se os avanços constitucionais regulamentados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que pretendeu realizar no país uma revolução na concepção de políticas de atendimento.

Sugestão de vídeos, documentários e filmes



Pixote: A Lei do Mais Fraco (1980)

Disponível em: Netflix, Globoplay, Archive.org (com legendas em inglês)

Sugestão de vídeos, documentários e filmes



Os Trombadinhas (1979)

Disponível em: YouTube

Sugestão de vídeos, documentários e filmes



Querô (2007)

Disponível em: YouTube

TABELA 4 Normas do período Estado Novo e Ditadura Militar (1937–1985): tecnicismo, tutela estatal e doutrina da situação irregular

Ano	Norma (com link de acesso)	Síntese do conteúdo	Categorias conceituais
1940	Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940)	Estabelece a imputabilidade penal a partir dos 18 anos e define medidas de segurança para menores de idade.	Imputabilidade; medida de segurança; menor infrator
1941	Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941)	Dispõe sobre o processo penal e inclui previsão de tratamento judicial específico a menores de idade.	Processo penal; medidas aplicáveis; menor
1942	Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942	Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) para formação profissional de adolescentes e jovens trabalhadores.	Aprendizagem; profissionalização; trabalho juvenil
1943	Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943	Regula o trabalho de menores, fixando idade mínima e proteção à saúde do trabalhador adolescente.	Idade mínima; proteção ao menor; trabalho
1964	Lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964	Cria a FUNABEM e o Sistema Nacional de Bem-Estar do Menor, consolidando a tutela e a doutrina da situação irregular.	FUNABEM; situação irregular; tutela estatal
1979	Código de Menores (Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979)	Estabelece medidas socioeducativas e de vigilância para “menores em situação irregular”.	Situação irregular; internamento; vigilância

Fonte: Elaborado a partir do Quadro de Leis (documento-base da pesquisa Memória Legislativa – 35 anos do ECA).

Referências Bibliográficas

BRASIL. Código Criminal do Império do Brasil. Lei de 16 de dezembro de 1830. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1830.

BRASIL. Código de Menores. Lei nº 6.697, de 24 de julho de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6697.htm. Acesso em: 17 set. 2025.

BRASIL. Código Penal dos Estados Unidos do Brasil. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890.

BRASIL. Decreto nº 16.272, de 20 de dezembro de 1923. Criou o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretos/1923-16272.htm. Acesso em: 17 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores (Código de Menores – Código Mello Mattos). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Código de Menores (Mello Mattos). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/1927-17943-A.htm. Acesso em: 17 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. Promulga o Código Penal da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Lei de 7 de novembro de 1831. Declara livres todos os africanos que chegaram ao Brasil a partir daquela data e impõe penas aos importadores. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, 1831.

BRASIL. Lei de 16 de dezembro de 1830. Manda executar o Código Criminal do Império. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-16-12-1830.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850. Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos no Império. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, 1850.

BRASIL. Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava nascidos desde a data da lei e outros dispositivos. Conhecida como Lei do Ventre Livre. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, 1871.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1916-3071.htm. Acesso em: 17 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Institui o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 3.270, de 28 de setembro de 1882. Reforma a legislação eleitoral e restringe o tráfico interprovincial de escravizados. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, 1882.

BRASIL. Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888. Lei Áurea. Declara extinta a escravidão no Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3353.htm. Acesso em: 17 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6697.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

DECLARAÇÃO DE GENEBRA SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA, aprovada pela Sociedade das Nações, 26 set. 1924. Disponível em: <https://www.unicef.org/milestones/declara%C3%A7%C3%A3o-de-genebra>. Acesso em: 17 set. 2025.

MARCÍLIO, Maria Luiza. *História social da criança abandonada*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1998.

MARTINS FILHO, João Roberto. *A Doutrina de Segurança Nacional: uma ideologia de dominação*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

MÉNDEZ, Emilio García. *Adolescentes e responsabilidade penal*. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 13, n. 51, p. 9-24, 2006. Disponível em: <https://pergamum.tjrs.jus.br/pergamumweb/vinculos/000000/000000aa.pdf>. Acesso em: 17 set. 2025.

PINTO, Ana Flávia Magalhães. *Escritos de liberdade: literatos negros, racismo e cidadania no Brasil oitocentista*. Campinas: Editora da Unicamp, 2018.

PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RIZZINI, Irene. *O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

RIZZINI, Irene. *O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

ACERVO EM MOVIMENTO
35 ANOS DO ECA

MEMÓRIA LEGISLATIVA

Período Constituinte
(1988 – 1990)



6. Introdução

O modo de governar crianças e adolescentes foi profundamente transformado pela Constituição de 1988. Em lugar de aperfeiçoamentos ou atualizações do antigo modelo baseado no Código de Menores, houve uma mudança de paradigma. Uma ruptura histórica: crianças e adolescentes passaram a ser considerados **sujeitos de direitos**. Essa transformação, como veremos, teve enormes consequências.

A radical mudança de paradigma foi uma conquista da sociedade. A Constituição de 1988 teve intensa participação de movimentos sociais, entidades profissionais, sindicatos, igrejas, organizações não governamentais e grupos de base comunitária. Esse processo abriu espaço para que a população, pela primeira vez, influenciasse diretamente na elaboração de um texto constitucional.

A sociedade brasileira estava preparada para efetuar grandes mudanças no período da Constituição. Toda a energia e organização acumuladas nos anos de resistência e luta contra a ditadura militar e nos movimentos de redemocratização do país confluíram para a elaboração da nova Carta. Mesmo com uma composição majoritariamente conservadora, o Congresso, funcionando como Assembleia Nacional Constituinte, foi “empurrado” pela sociedade civil para posições mais progressistas, limitadas em parte pela resistência acirrada dos partidos de direita que formaram o chamado Centrão²⁰.

No Senado, não havia praticamente a presença de representantes da esquerda - apenas o PDT tinha um senador. Além disso, dos 81 senadores que se tornaram constituintes, 26 haviam sido eleitos em 1982, antes da convocação da Constituinte, com mandato até 1990.

²⁰. A ala mais conservadora do PMDB, Partido da Frente Liberal (PFL), Partido Liberal (PL), Partido Democrático Social (PDS), Partido Democrata Cristão (PDC) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

TABELA 1 Composição do Senado, por partido, com políticos eleitos em 1982 e 1986

Partido	Senadores	Eleitos em 1982	Eleitos em 1986
PMDB	43	9	34
PFL	17	8	9
PDS	7	4	3
PSDB	7	1	6
PMB	2	0	2
PTB	1	1	0
PL	1	1	0
PSB	1	1	0
PDT	1	0	1
PMD	1	1	0
Total	81	26	55

Na Câmara, PMDB e PFL respondiam juntos por 78% do total de constituintes (399). PDT, PT, PCB, Pcdob e PSB, com 48 deputados no total, ficavam com apenas 9,3% dos representantes.

TABELA 2 Composição da Câmara de Deputados, por partido

Partido	Deputados
PMDB	279
PFL	120
PDS	33
PDT	24
PTB	17
PT	16
PL	8
PDC	5
PCB	3
PCdoB	3
PSB	2
PSDB	1
PSC	1
Total	512

O cenário de participação social incluía as pautas de crianças e adolescentes ao lado de diversas outras frentes de luta progressista, como trabalhadores

urbanos e rurais, mulheres, negros, pessoas com deficiência, povos originários e setores religiosos mais populares. Setores conservadores da sociedade também se organizaram para essa disputa política, que se dava tanto em manifestação e eventos, como na atuação direta junto aos parlamentares constituintes.

O artigo 227 da Constituição, que fundou o novo paradigma do modo de governar crianças e adolescentes, foi forjado por meio dessas disputas e surgiu de uma emenda popular²¹. O caput do texto aprovado em 1988²² define:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, 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.

Os direitos aqui envolvidos (sociais, econômicos e culturais) são uma súmula dos direitos humanos aplicados integralmente a crianças e adolescentes. E, como direitos, são exigíveis, em primeiro lugar, frente ao Estado, que tem a obrigação de agir para sua concretização. Isso impõe a necessidade de organização, financiamento e manutenção de políticas públicas voltadas para a sua efetivação e para proteção contra violações. Ao mesmo tempo, eles são também exigíveis frente à sociedade e à família, que estão submetidas à necessidade de observar, garantir e promover os direitos de crianças e adolescentes.

Sendo exigíveis, os direitos não podem depender de caridade, tutela ou discricionariedade. Eles se aplicam obrigatoriamente a todas as crianças e adolescentes, como responsabilidade primária do Estado e das políticas públicas. A garantia de direitos é universal.

A grande transformação fica evidente quando comparamos essa Doutrina da Proteção Integral com o antigo modelo tutelar e assistencialista do Código de Menores de 1927 reformulado em 1979. Nele, apenas as crianças pobres, abandonadas ou em conflito com a lei eram foco de atenção do Estado, como objetos de controle e de intervenção judicial. A lógica era punitiva e excludente, associando a pobreza à delinquência e legitimando práticas de institucionalização e repressão.

Os direitos também são regidos pelo princípio de indivisibilidade. Isso significa que todo o conjunto de

direitos precisa ser garantido e protegido, na totalidade, e que não se pode promover um direito às custas da violação de outros. A universalidade e a indivisibilidade resultam no conceito fundamental de “proteção integral”. Ou seja, proteger e garantir todos os direitos para todas as crianças e adolescentes.

Os parágrafos e incisos do artigo 227 trazem ainda a determinação de direitos para situações específicas, especialmente a definição de idade mínima de 14 anos para admissão ao trabalho e garantias processuais no caso de envolvimento com ato infracional. Nesse último caso, aplica-se ainda o artigo 228, que considera penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos e define a criação de uma legislação especial para crianças e adolescentes em conflito com a lei.

O novo paradigma criado pela Constituição trouxe o desafio de criar estruturas de atendimento e de políticas públicas capazes de promover sua implantação. Para isso, foram definidas duas diretrizes, idênticas às adotadas para a Assistência Social no artigo 204, promovendo a descentralização das ações para Estados e municípios e a participação popular²³, por meio de organizações sociais:

- I descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
- II participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

O detalhamento e operacionalização de todas essas mudanças se deu com a regulamentação do artigo 227, por meio da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990.

O ECA estabeleceu um modelo baseado na descentralização, na participação social e na corresponsabilidade entre os diversos níveis de governo e a sociedade civil. Foram criados os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares, instâncias democráticas de formulação, controle social e defesa dos direitos da infância e adolescência. Também no ECA está incluída a legislação especial para crianças e adolescentes envolvidos em ato infracional. É um marco jurídico inovador que estabelece

21. As emendas populares, instrumentos de participação adotado pela Constituinte, podiam ser apresentadas por no mínimo três entidades associativas legalmente constituídas e pelo menos 30 mil assinaturas de eleitores.

22. A Emenda Constitucional 65, de 2010, incluiu os jovens no enunciado do artigo 227.

23. A descentralização e a participação popular na formulação e controle tornaram-se, aliás, diretrizes gerais das políticas sociais básicas a partir da Constituição de 1988. A participação constituiu-se principalmente na forma de conselhos municipais, estaduais e federais, com composição paritária de governo e sociedade civil.

direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais para todas as crianças e adolescentes.

O conjunto amplo de direitos - indivisíveis - requer uma estrutura completa, mas também articulada das diversas ações necessárias. Essa estrutura é chamada de Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Trata-se da integração e articulação das políticas públicas (como saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública), ações da sociedade civil, conselhos, Judiciário e Ministério Público.

Na definição do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), o SGD *“constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.”*²⁴.

Essa ação conjunta é um passo fundamental para a garantia da proteção integral. Por isso, o SGD, como matriz de efetivação dos direitos da criança e do adolescente, precisa estar articulado em cada um dos municípios brasileiros. Mas isso ainda não é uma realidade - e há razões para isso.

Mesmo com a afirmação da “prioridade absoluta” de crianças e adolescentes, a Constituição e o ECA não adotaram normas específicas de priorização de recursos orçamentários. Também não foram criadas instâncias de governança intersetoriais que permitissem gerir o SGD como um conjunto efetivamente articulado de ações.

Os conselhos de direitos da criança e do adolescente, que têm poder deliberativo, não chegaram a assumir, principalmente nos municípios, esse papel de articulação e coordenação do SGD. A participação popular no planejamento e controle das políticas públicas, atribuição específica desses conselhos, não se consolidou em grande parte dos municípios brasileiros.

Isso mostra que a grande mudança de paradigma trazida pela Constituição de 1988 e pelo ECA ainda está em construção. Ao completar 35 anos de promulgação, o Estatuto da Criança e do Adolescente se mantém como um projeto não realizado integralmente. Com muitos avanços conquistados, ainda é um campo de disputa política e institucional. Os novos avanços necessários dependem em grande parte da retomada da força da participação popular, a mesma força que deu origem a esses dois documentos.

²⁴. Resolução 113 do Conanda, modificada pela Resolução 117, ambas de 2006.

7. Antes da nova Constituição

A questão da criança e do adolescente começou a se tornar socialmente visível em meados dos anos 70. Por um lado, a violência institucional e rebeliões nas FEBEMs. Por outro lado, o crescimento do número de crianças e adolescentes em situação de rua. Esses fenômenos estavam ligados à crise do “milagre econômico” da ditadura militar e ao modelo repressivo adotado sob a égide do Código de Menores.

No imaginário social, no entanto, essas questões repercutiam como problemas de segurança e criminalidade. Crianças e adolescentes vistos como “marginalizados” ou “desassistidos” surgiam como ameaças. A resposta dos governos era mais repressão. Como em outubro de 1974, quando 97 meninos em situação de rua da cidade de São Paulo foram levados por policiais até Camanducaia, em Minas Gerais, espancados e abandonados nus na beira da estrada.

A ditadura entrava em sua fase inicial de declínio. Nas eleições para o Senado em 1974, o MDB - único partido consentido de oposição - derrotou os candidatos governistas em 16 dos 22 Estados brasileiros. Em 1975, foi realizada no Congresso a CPI do Menor. A oposição e os movimentos sociais de base, por sua vez, entravam em um ciclo de fortalecimento.

Na defesa de crianças e adolescentes, os movimentos começaram a criar formas de atendimento para a situação de rua que se contrapunham ao modelo repressor vigente. Foram iniciativas de organização, socioeducação e apoio, que já ultrapassavam a lógica repressiva da tutela em favor da valorização dos sujeitos, de suas experiências e suas histórias.

Uma das primeiras iniciativas nesse sentido, com inspiração eclesial salesiana, foi a organização de meninos e meninas em situação de rua na região do Mercado Ver-o-Peso, em Belém (PA), ainda em 1970. Eles formaram o Movimento República do Pequeno Vendedor.

O engajamento da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), da Igreja Católica, teve um papel fundamental nessa mudança de perspectiva. Sob o impulso da “opção preferencial pelos pobres”, adotada em 1968 na Conferência de Medellín (II Conferência Geral do Episcopado Latino-americano), foram criadas várias

pastorais para atuação de base - entre elas, em 1977, a Pastoral do Menor.

Nos anos seguintes, multiplicam-se ações de atendimento comunitário alternativo a crianças em situação de rua. Surge também em São Paulo, na linha de defesa dos direitos, o Movimento de Defesa do Menor, que se dedica a denunciar violências a maus-tratos praticados contra adolescentes, principalmente pela FEBEM e pela polícia.

Essa grande efervescência da sociedade civil tinha apoio e alinhamento com organizações internacionais. As mudanças nas formas de governar crianças e adolescentes, de diferentes maneiras, começaram na Europa já no início dos anos 70, na esteira dos protestos de 1968 - em especial, os de maio, em Paris. As revoltas de 68 colocaram em xeque o arcabouço repressivo das escolas, universidades e sociedade. A onda de democratização que se seguiu atingiu também as políticas para crianças e adolescentes.

No Brasil, naquele momento, o diálogo e intercâmbio internacional se dava com a UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) e a *Defence for Children International* (DCI). A DCI, fundada em 1979, atuava ativamente na elaboração da Convenção sobre os Direitos da Criança que seria adotada pela Assembleia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989 e entraria em vigor em 2 de setembro de 1990.

Os princípios adotados no artigo 227 e posteriormente no ECA estão em total sintonia com os princípios da Convenção: proteção integral e crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. O caráter pioneiro da legislação brasileira fica evidente quando se vê que a Constituição foi aprovada antes da decisão da Assembleia Geral da ONU e o ECA entrou em vigor antes da vigência da Convenção.

A UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), um dos principais canais de interlocução internacional e órgão líder da elaboração da Convenção Sobre os Direitos da Criança da ONU, também teve papel importante nesse período. No Brasil, em 1982, a UNICEF criou o projeto "Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos de Rua". Esse projeto foi realizado em parceria com o governo federal (por meio da Secretaria de Assistência Social e da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor), que tentava responder à pressão social sobre o tema²⁵.

O projeto se desenvolveu na forma de seminários, encontros, trocas de experiências entre ações

comunitárias, produção de vídeos e material didático. Isso permitiu a convergência e articulação de iniciativas de várias localidades do país, que desaguou, em 1984, na realização do "I Seminário Latino-Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua", em Brasília.

O seminário contou também com a participação de representantes de organizações e de meninos e meninas de diferentes países (Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, México, El Salvador e Trinidad e Tobago).

FIGURA 1 Matéria do Correio Braziliense sobre meninos de rua



Fonte: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=028274_03&pasta=ano%20198&pesq=&pagfis=83046

Foi a partir desse seminário que se consolidou, pela articulação de ações em diferentes Estados, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, que teve um papel destacado na mobilização em defesa dos direitos das crianças e adolescentes na Constituição e no ECA.

Cerca de um ano depois, em junho de 1985, o então presidente José Sarney envia ao Congresso Nacional a proposta de convocação da Assembleia Nacional Constituinte - que será instalada em 1987. Nesse momento, o paradigma de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos já estava sendo praticado por setores da sociedade. Precisaria agora chegar à Constituição.

²⁵. O novo Código de Menores, de 1979, também já havia sido uma tentativa de resposta, insuficiente, a essas pressões.

A emergência desse novo sujeito de direitos se torna evidente com a realização do I Encontro Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, em Brasília, em maio de 1986. Estiveram presentes cerca de 500 crianças e adolescentes, de todas as partes do país, junto com educadores do movimento e ativistas dos direitos de crianças e adolescentes.

8. O processo constituinte

O anteprojeto de Constituição elaborado por uma comissão de juristas liderada pelo senador Afonso Arinos seria o ponto de partida da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Elaborado por um grupo de “notáveis”, o texto passou por modificações no início do processo constituinte, mas acabou sendo rejeitado.

Nesse texto inicial, a perspectiva em relação a criança e adolescentes ainda era a concepção do Código de Menores. Permanece o conceito de situação irregular e não são mencionados quaisquer direitos. Incluído no Capítulo “Da família, do menor e do idoso”, havia por exemplo o artigo 426, completamente ligado ao antigo paradigma:

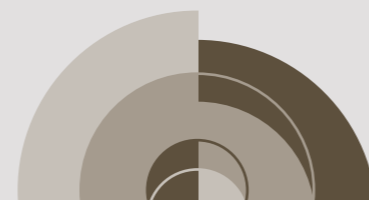
Art. 426 - É dever do Estado e da sociedade proporcionar ao menor assistência especial, caso esteja em situação irregular, sem prejuízo da responsabilidade penal dos pais ou responsáveis.

A ANC decidiu começar do zero, com a instalação de oito comissões temáticas, subdivididas em 24 subcomissões (três por comissão). Essas subcomissões promoveram debates e diálogos com vários setores da sociedade, abrindo a possibilidade de um processo participativo mais amplo. Além disso, a ANC decidiu criar as emendas populares, que poderiam ser apresentadas se tivessem no mínimo 30 mil assinaturas.

As questões relativas a crianças e adolescentes ficaram abrigadas na “Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso”, que fazia parte da “Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência, Tecnologia e da Comunicação”. O uso do termo “menor” e a manutenção da mesma estrutura temática do anteprojeto, junto a família e idosos, revela que o ponto de partida do processo constituinte estava bem distante da concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

O primeiro substitutivo do relator Bernardo Cabral dá um passo adiante, incluindo pela primeira vez o conceito de direito, no agora artigo 299. Mas o horizonte ainda é a situação irregular e a visão minorista de tutela.

Art. 299 - E dever do Estado e da sociedade proteger o menor, assegurando-lhe os direitos à



vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização e à convivência familiar e comunitária, bem como à assistência social e à assistência especial, caso esteja em situação irregular.

Essa formulação um pouco mais avançada (pela adoção da perspectiva dos direitos), mas ainda insuficiente, já é resultado das emendas populares e articulações feitas pelos movimentos organizados. Nessa altura, agosto de 1987, já haviam sido apresentadas as quatro emendas populares sobre crianças e adolescentes (001, 007, 064 e 096). Duas delas merecem destaque: a 001 (pelo processo de mobilização social e de crianças e adolescentes que promoveu) e a 096 (pela completude de sua formulação).

A primeira (001) foi arquivada, por não cumprir os requisitos necessários (três entidades responsáveis e 30 mil assinaturas de eleitores²⁶). A segunda (096) foi aceita, mas ainda não tinha recebido parecer do relator, pois faltava a sessão de defesa oral.

As duas emendas são muito diferentes em conteúdo e extensão, mas têm em comum a introdução do conceito de direitos, acolhida no substitutivo. A emenda popular 001, com mais de um milhão de assinaturas, era muito concisa em sua formulação. Solicitava a inclusão de um único artigo:

Toda criança tem direito à vida, a um nome, a uma família, à educação, à saúde, ao lazer, à moradia, à alimentação, à segurança social e afetiva.

Ela foi elaborada pela Comissão Nacional Criança e Constituinte, criada por portaria do Ministério da Educação, com participação de representantes governamentais e da sociedade civil. Essa comissão realizou ações de comunicação e mobilização, além de atuar diretamente junto aos parlamentares. Independentemente da força da emenda apresentada, teve um papel importante no processo constituinte.

A emenda 096, ou emenda “Criança, Prioridade Nacional”, era bem mais extensa e completa. Ela apresentava os principais elementos que entrarão na formulação final dos artigos 227 e 228. Foi proposta por sete entidades²⁷ e contou com 70.324 assinaturas de eleitores.

A elaboração dessa emenda foi trabalho da reunião um amplo conjunto de lideranças, organizações sociais e

especialistas. Esse grupo deu origem ao Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), que se tornou um importante ator de mobilização e negociação durante a Constituinte e a tramitação do ECA.

FIGURA 2 Reunião de formação do Fórum DCA



Fonte: Portal dos Direitos da Criança.

Com dez artigos, a emenda 096 delineava o novo paradigma de crianças e adolescentes como sujeitos de direito (partindo da Declaração Universal dos Direitos da Criança aprovada pela ONU em 1959) e da proteção integral. Ela propunha:

- i. Definição do Estado e da sociedade como responsáveis pela garantia de um conjunto especificamente definido de direitos de crianças e adolescentes (vida, alimentação, moradia, saúde, lazer e cultura, educação, dignidade, respeito e liberdade), além de proteção especial para situações de vulnerabilidade.
- ii. Idade mínima de 14 anos para ingresso no mundo do trabalho, com direitos trabalhistas e previdenciários, isonomia salarial com trabalho equivalente ao de adultos, vedação de trabalho insalubre ou noturno e garantia de permanência na escola.

26. A emenda era patrocinada por uma única entidade, a Comissão Nacional Criança e Constituinte, e não por três, como exigia o Regimento Interno da Constituinte. Contava com mais de um milhão de assinaturas, mas incluía crianças e adolescentes (só eram admitidos eleitores, pelas regras do Regimento Interno) e pessoas sem identificação clara e sem número do título de eleitor. Com essas alegações, a relatoria arquivou a emenda.

27. Federação Nacional da Sociedade Pestalozzi, Ação-Vida, Serviço Nacional Justiça e Não-Violência, Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, Sociedade Brasileira de Pediatria, Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua e Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança.

- iii. Regulação dos processos contra crianças e adolescentes, com garantia de ampla defesa e contraditório, manutenção da inimizabilidade penal antes dos 18 anos (como definido desde 1940 pelo Código Penal) e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.
- iv. Políticas de inclusão de crianças e adolescentes com deficiência.
- v. Gratuidade da educação até a conclusão do ensino médio e garantia de creche e pré-escola para crianças de zero a seis anos, se a família necessitar e desejar (uma perspectiva assistencial da educação infantil).
- vi. Municipalização das políticas de atendimento a crianças e adolescentes, com a participação de conselhos representativos da sociedade civil, ficando a União com papel normativo e os Estados com atuação supletiva.
- vii. Determinação da criação de um novo dispositivo legal em substituição ao Código de Menores
- viii. Instituição dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal da Criança e do Adolescente.
- ix. Prioridade máxima para crianças e adolescentes na destinação dos recursos orçamentários federais, estaduais e municipais.
- x. Ratificação da Declaração Universal dos Direitos da Criança e incorporação de seus princípios à Constituição.

Embora ausentes no primeiro substitutivo do relator, essas propostas foram adotadas quase em sua totalidade no decorrer do processo constituinte. Ficaram de fora a isonomia salarial com trabalho equivalente de adulto, a municipalização integral das políticas de atendimento (com a divisão de responsabilidades normativa e supletiva com União e Estados) e, talvez a perda realmente significativa, a prioridade na destinação de recursos orçamentários.

A idade para ingresso no trabalho também não foi estabelecida em 14 anos. Este foi um tema de embate entre setores conservadores e progressistas. O que resultou foi a garantia de que o trabalho antes dos 14 anos só fosse possível na condição de aprendiz, em uma formulação que não estabelece, a rigor, uma idade mínima.

Art. 7º

[...]

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de quatorze anos, salvo na condição de aprendiz; (texto constitucional aprovado em 1988)

Somente em 1998, dez anos depois, a emenda constitucional nº 20 vai definir explicitamente 14 anos como idade mínima para o trabalho:

Art. 7º

[...]

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos; (texto constitucional alterado em 1998).

A ratificação da Declaração Universal dos Direitos da Criança não foi contemplada, por sua vez, por não se tratar de matéria constitucional. E a determinação de criar um novo diploma legal em substituição ao Código de Menores também foi desconsiderada, mas se tornou realidade, mesmo assim, com a aprovação posterior do ECA em 1990.

A gratuidade na Educação consta no capítulo específico sobre o tema, no artigo 208 da Constituição. Os conselhos, embora não tenham sido diretamente criados (permaneceu apenas a determinação de “participação popular por meio de organizações representativas”), foram instituídos em 1990 pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

A emenda popular 64²⁸ tinha como foco a garantia de atendimento em saúde e educação. Suas formulações, em parte, coincidem com a emenda 096, como a criação dos conselhos de crianças e adolescentes, idade mínima para o trabalho, inimizabilidade penal de menores de 18 anos e substituição do Código de Menores por um novo diploma legal. Apesar disso, mantinha ainda a previsão de atenção especial para crianças e adolescentes “em situação irregular”.

A emenda popular 007²⁹ abordava questões de crianças e adolescentes, família e idosos. Mais distanciada do novo paradigma em elaboração, propunha atenção especial ao “menores, particularmente órfãos e abandonados”. Trazia também a proposição de garantia da vida “desde a concepção”, com a consequente proibição de “aborto deliberado”.

28. Apresentada pelo Comitê Nacional Brasileiro da Organização Mundial pela Educação Pré-escolar, Sociedade Brasileira de Pediatria e Federação Nacional dos Jornalistas, com mais de 41 mil assinaturas.

29. Proposta pela Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro, Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e Imperial Irmandade de Nossa Senhora da Glória do Outeiro, acompanhada de 34 mil assinaturas.

É preciso mencionar que, mesmo sem origem em emenda popular, uma mudança importante foi a criação do voto facultativo a partir dos 16 anos, estimulando a participação política dos adolescentes. Essa conquista foi usada depois como argumento de setores conservadores para tentar baixar a maioria penal também para 16 anos.

Durante a constituinte, a proteção especial a crianças e adolescentes chegou mesmo a figurar na Preâmbulo da Constituição, no segundo substitutivo do relator Bernardo Cabral:

Os representantes do povo brasileiro, reunidos, sob a proteção de Deus, em Assembleia Nacional Constituinte, afirmam o seu propósito de construir uma grande Nação baseada na liberdade, na fraternidade, na igualdade, sem distinção de raça, cor, sexo, procedência, religião ou qualquer outra, certos de que a grandeza da Pátria está na saúde e felicidade do povo, na sua cultura, na observância dos direitos fundamentais da pessoa humana, na proteção especial à criança e ao adolescente, na equitativa distribuição dos bens materiais e culturais. Afirmam, também, que esse propósito só pode ser obtido com o modo democrático de convivência e de organização estatal, com repulsa a toda forma autoritária de governo e a toda exclusão do povo do processo político, econômico e social. (Preâmbulo do segundo substitutivo do relator)

Esse Preâmbulo passou por várias modificações posteriores, por iniciativa do próprio relator e em razão de emendas. Foi totalmente alterado deixou de mencionar crianças e adolescentes.

O desenvolvimento do texto constitucional para crianças e adolescentes seguiu um processo conjunto de mobilização ao lado de pressão, diálogo e negociação direta com relatores e parlamentares. A atuação dos movimentos e organizações em defesa dos direitos de crianças e adolescentes foi, assim, focada na busca de angariar simpatia e adesão pela causa, criando um ambiente favorável, e por articulações de bastidores.

A presença constante de crianças e adolescentes em Brasília, durante a Constituinte, cumpriu o primeiro objetivo. Já no começo dos trabalhos, um grande grupo de crianças e adolescentes foi recebido pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, para entrega das propostas elaboradas pela Comissão Nacional Criança e Constituinte. Foi um momento de emoção e de afirmação de protagonismo, que repercutiu na imprensa e entre os parlamentares.

VÍDEO 1 Diário da Constituinte – programa nº 21



<https://bd.camara.leg.br/bd/items/094a5ad9-7781-40fe-b773-ec41b24dd590>

Houve vários outros momentos de presença de crianças e adolescentes na Constituinte, formados por estudantes, caravanas estaduais, grupos de entidades de atendimento, além dos meninos e meninas de rua. Isso colaborou para criar um clima de apoio e receptividade entre os constituintes e na sociedade.

FIGURA 3 Ulysses Guimarães recebe estudantes durante a Constituinte



Foto: Agência Câmara (<https://plenarinho.leg.br/index.php/2018/11/as-criancas-na-constituente/>)

FIGURA 4 Crianças do Rio Grande do Sul são recebidas na Constituinte



Foto: Duda Bentes/Agil (<https://plenarinho.leg.br/index.php/2018/11/as-criancas-na-constituente/>)

Nos bastidores, o diálogo direto com parlamentares chave (relatores da Constituinte, das comissões e subcomissões) começou já em abril de 1987. Um grupo formado por Antônio Carlos Gomes da Costa, então oficial de projetos do Unicef, educador Deodato Rivera, jurista Antônio Fernando do Amaral e Silva e Benedito Rodrigues dos Santos, do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, foi recebido pelo relator da Constituinte, Bernardo Cabral. Foi o início do processo de convencimento e adesão ao paradigma da proteção integral, que prosseguiu durante toda a elaboração da Carta.

De um modo geral, grande parte dos constituintes não tinham a questão da criança e do adolescente como preocupação. O tema não aparecia como foco de polêmica e debate explícito nos trabalhos da Constituinte. Conforme observa Ângela de Alencar Araripe Pinheiro,

30. PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. “A criança e o adolescente, representações sociais e processo constituinte” apud MOREIRA, 2018, p. 178

O número reduzido de pronunciamentos (69) em Plenário sobre a questão e o de Constituintes (44, equivalente a 7,87% do total de parlamentares) que os proferiram confirmam o lugar de preocupação secundária ocupado pela questão, na teia de discussões da ANC³⁰.

A análise das emendas apresentadas por parlamentares mostra a limitação da maioria em relação à totalidade do novo paradigma proposto. Essas emendas concentram-se nas questões de imputabilidade penal (com diversas propostas para baixar o limite para 16 anos), regras de adoção e na insistência em incluir o direito à vida “desde a concepção” (com proibição implícita do aborto), além de questões pontuais.

Um problema levantado por emendas de parlamentares dizia respeito a uma dificuldade real: a ambiguidade que permaneceu no texto, quase até o final, de mencionar “infração penal” e garantias processuais para crianças e adolescentes que são imputáveis. Nas emendas apresentadas, a proposta era simplesmente de supressão das garantias processuais.

Essa ambiguidade só foi resolvida na fase final de elaboração da Constituição, com a criação da figura do “ato infracional”, considerado como conduta tipificada como crime ou contravenção penal, mas cometida por criança ou adolescente. Isso permitirá a criação de regras especiais, que seriam posteriormente regulamentadas pelo ECA.

Essa situação paradoxalmente permitiu que o novo paradigma da proteção integral e de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, bastante avançado, fugisse da barreira de uma Assembleia Constituinte mais conservadora. É plausível afirmar que grande parte dos constituintes não tinha total compreensão da mudança radical que estava sendo realizada.

É verdade que o Centrão, em seu substitutivo global para barrar uma série de avanços políticos e sociais que estavam presentes nas propostas em discussão, propunha praticamente um retorno aos termos do Código de Menores. Foi derrotado nesse caso, até porque seus objetivos estratégicos estavam focados em questões de economia, propriedade privada e papel do Estado.

De certa maneira, a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, vai se beneficiar de um quadro político semelhante. Naquele momento, a atenção dos congressistas estava toda voltada para o início de um novo governo e para o terremoto econômico causado pelo Plano Collor. Com isso, a mesma estratégia de mobilização popular, comunicação e atuação de bastidores serviu para viabilizar as enormes conquistas trazidas pelo ECA.

4. O Estatuto da Criança e do Adolescente

A aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente no Congresso Nacional se deu de forma muito rápida, considerando a complexidade do texto e os padrões do legislativo. Começou a tramitar em 30 de junho de 1989, foi aprovado em 12 de julho de 1990 e sancionado no dia seguinte pelo presidente da República.

A tramitação começou no Senado, com a leitura em plenário no dia 30 de junho de 1989. Aprovado, seguiu para a Câmara (em 30 de maio de 1990), que fez alterações no texto e o aprovou em apenas um mês. Por causa das modificações, o projeto voltou mais uma vez para o Senado, onde teve a aprovação final duas semanas depois.

4.1. A tramitação do ECA

TABELA 3 Processo de Tramitação do ECA entre 1989 e 1990

Data	Evento
30/06/1989	Início da tramitação no Senado
25/05/1990	Aprovação no Senado
30/05/1990	Início da tramitação na Câmara
28/06/1990	Aprovação na Câmara
29/06/1990	Início da reapreciação pelo Senado
12/07/1990	Aprovação final pelo Senado
13/07/1990	Sanção pelo Presidente da República

Os onze meses iniciais no Senado se explicam em primeiro lugar pelo momento político: em 1989, foi realizada a primeira eleição direta para a Presidência da República após a ditadura. Seriam eleitos também senadores e deputados. Com isso, o funcionamento do Congresso no segundo semestre daquele ano, com os parlamentares em pleno período de campanha eleitoral, foi bastante prejudicado e lento.

Em segundo lugar, pela atuação da Comissão Especial (criada para reformular o Código de Menores) que analisou o texto e realizou uma série de audiências, encontros e reuniões durante o segundo semestre de 1989 para aprimorar o projeto.

O anteprojeto do ECA chegou pronto ao Senado. Foi elaborado por um grupo de redação que uniu os

esforços de diferentes organizações e lideranças (Fórum DCA, Coordenação de Curadorias do Menor de São Paulo, Assessoria Jurídica da Funabem), além de especialistas e consultores do UNICEF. Esse trabalho do grupo começou já em outubro de 1988.

O grupo de trabalho elaborou cinco versões sucessivas do projeto, antes de levá-lo ao Senado. Nesse processo, houve reuniões e discussões com crianças e adolescentes - sobre escola, família, rua - para buscar subsídios que seriam depois incorporados à proposta em elaboração. Crianças e adolescentes tinham livre trânsito no grupo de redação e eram organizados seminários nos quais eles traziam suas contribuições.

O anteprojeto foi encampado e apresentado formalmente ao Senado pelo senador Ronan Tito (MDB), sob o número 193/89. A proposição foi anexada a dois outros projetos para análise inicial da Comissão Especial criada para cuidar da reformulação do Código de Menores.

Nessa comissão, chegaram duas outras proposições, de autoria dos senadores Nelson Carneiro e Márcio Lacerda. As duas eram propostas de alteração e emendas ao Código de Menores. A proposta do Estatuto, por sua vez, trazia a regulamentação do novo paradigma do artigo 227, de proteção integral e crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. A rigor, os dois projetos anteriores estavam superados pela aprovação da Constituição e foram abandonados.

O relator da Comissão Especial, senador Francisco Rollemberg, em seu parecer, resume o projeto, ao levá-lo ao plenário para a continuidade da tramitação:

Esse projeto inova em relação aos anteriores, pois enfatiza o aspecto sócio-educativo, sem descuidar 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. Prevê a instituição de conselhos tutelares com a finalidade de assegurar os direitos da criança e do adolescente.

Uma versão anterior do mesmo anteprojeto elaborado pelo mesmo grupo de trabalho foi levada, antes, à Câmara. Já em fevereiro de 1989, foi formalmente apresentada pelo deputado Nelson Aguiar (PDT-ES). Esse projeto (sob número 1.506/89) começou a ser discutido em uma comissão formada para apreciar os projetos sobre crianças e adolescentes. Nessa comissão, chegaram ainda dois projetos de Novo Código de Menores, para adaptar a legislação à nova Constituição (de autoria de Márcia Kubitschek - PMDB/DF e Hélio Rosas - PMDB/SP). Além disso, havia ou foram apresentados depois outros projetos tratando de questões pontuais.

4.2. Propostas apresentadas na Câmara

TABELA 4 Propostas apresentadas na Câmara

Autor	Nº	Proposta
Victor Faccioni - PDS/RJ	628/83	A adoção será precedida de estágio de convivência com o menor, pelo prazo que a autoridade judiciária fixar
Antônio Salim Curiati - PDS/SP	75/87	Caberá adoção plena de menor, de até dezesseis anos de idade, que se encontre na situação irregular, definida no inciso I, art. 29 desta lei, de natureza não eventual.
Francisco Dias - PMDB/SP	1.362/88	Na forma deste artigo, fará jus o adotante pessoa física à isenção total do imposto de renda até que o adotado complete a idade de dezoito anos e desde que a sua renda líquida não ultrapasse o equivalente a mil e quinhentas Obrigações do Tesouro Nacional - OTN “.
Nelson Aguiar - PDT/ES	1.506/89	Projeto de legislação de proteção especial de acordo com a Constituição de 88, elaborado pelo Fórum DCA
Victor Faccioni - PDS/RJ	1.619/89	Permitindo viagem de maiores de 16 anos sem autorização dos responsáveis.
Márcia Kubitschek - PMDB/DF	1.765/89	Novo Código de Menores adaptado à Constituição 88.
Sandra Cavalcanti - PFL/RJ	2.079/89	Define a instituição da adoção, estabelece exigências e cria as normas e processos para a sua efetivação de acordo com a Constituição 88.
Tadeu França - PDT/PR	4.632/90	Fica dispensada a autorização de autoridade judiciária ao menor de 18 e maior de 16 anos para viajar desacompanhado, dentro do país.

Autor	Nº	Proposta
Chico Amaral - PMDB/SP	2.264/89	Caberá adoção plena de menor, de até dez anos de idade, que se encontre na situação irregular definida no inciso I, art. 29, desta lei de natureza não eventual. Parágrafo Único - A adoção plena caberá em favor de menor com mais de dez anos se for indispensável para a sua integração sociofamiliar, a critério do Juiz competente, ou se, à época que completou essa idade, já estivesse sob a guarda dos adotantes
Antonio Carlos Mendes Thame - PFL/SP	2.526/89	São gratuitos os atos judiciais destinados à obtenção da autorização judicial para a guarda ou para a adoção simples de menor, e a escritura pública de adoção simples.
Hélio Rosas - PMDB/SP	2.584/89	Novo Código de Menores adaptado à Constituição 88.
Gerson Marcondes - PMDB/SP	2.652/89	O Governo da União incentivará a constituição de Comitês Municipais do Menor, entidades civis de Direito Privado e natureza assistencial, filantrópica, educacional e instrucional, destinados a exercer, supletivamente aos organismos oficiais, a política de amparo e assistência ao Menor desamparado ou carente, em todo o território Nacional.
Tadeu França - PDT/PR	4.632/90	Fica dispensada a autorização de autoridade judiciária ao menor de 18 e maior de 16 anos para viajar desacompanhado, dentro do país.

Autor	Nº	Proposta
Mendes Botelho - PTB/SP	2.734/89	Permitindo viagem de maiores de 16 anos sem autorização dos responsáveis.
Mendes Botelho - PTB/SP	2.742/89	Exige a assistência de advogado ou assistente social pra menores, designada pela autoridade competente, em casos de procedimento judicial.
Gandi Jamil - PFL/MS	3.142/89	Mudanças no Código de Menores complementares à proposta de diminuição da maioria penal para 16 anos.
Gandi Jamil - PFL/MS	3.855/89	A escritura pública de adoção simples e os atos judiciais destinados à obtenção da autorização judicial para a guarda ou para a adoção simples de menor são gratuitos.
Gandi Jamil - PFL/MS	4.371/89	A pessoa Jurídica que, comprovadamente, contribuir com percentual de sua receita para a melhoria das condições sociais das crianças e adolescentes carentes, junto às entidades incumbidas de prestar assistência aos menores carentes, terá redução da ordem de 10% (dez por cento) em suas obrigações fiscais.
Chico Amaral - PMDB/SP	4.517/89	Caberá adoção plena de menor, de até dez anos de idade, que se encontre na situação irregular definida no inciso I, art. 29, desta lei, de natureza não eventual. Parágrafo único. A adoção plena caberá em favor de menor com mais de dez anos se for indispensável para a sua integração sociofamiliar, a critério do juiz competente, ou se, à época que completou essa idade, já estivesse sob a guarda dos adotantes
Tadeu França - PDT/PR	4.632/90	Fica dispensada a autorização de autoridade judiciária ao menor de 18 e maior de 16 anos para viajar desacompanhado, dentro do país.

A comparação entre as versões levadas à Câmara e ao Senado mostra o processo de amadurecimento progressivo da proposta. O texto na Câmara, por exemplo, não previa a instalação de Conselho Tutelar e propunha a criação de “agentes de proteção da infância e juventude”, ligados ao Judiciário, contratados ou voluntários, sem funções claramente definidas.

Os novos conceitos adotados na Constituição também estão pouco consolidados na versão da Câmara - em lugar de “ato infracional”, por exemplo, ainda é utilizado o termo “infração penal”. O texto da Câmara também não é dividido em dois livros, como no Senado, considerando parte geral e parte especial. A extensão é significativamente diferente: 160 artigos na proposição à Câmara e 282 artigos no Senado.

Essas diferenças entre as versões estão ligadas a uma definição fundamental: se o Estatuto da Criança e do Adolescente trataria exclusivamente da proteção especial (ou seja, crianças e adolescentes com direitos violados ou ameaçados) ou consideraria a proteção integral de todas as crianças e adolescentes.

A versão levada à Câmara adota fundamentalmente a proteção especial. A versão do Senado já contém a proteção integral - embora mantenha, no primeiro artigo, a expressão “proteção especial”. Isso explica, por exemplo, a inclusão das políticas sociais básicas em sua totalidade como parte da política de atendimento na versão do Senado, e sua ausência na versão da Câmara. Explica também a divisão em dois livros (geral e especial) presente no projeto do Senado.

A divisão entre a parte geral e a parte especial manteve, no entanto, algumas ambiguidades ou exceções. Por exemplo, várias regras relativas a adoção, guarda e tutela estão na parte geral, no capítulo relativo a convivência familiar e comunitária - embora se tratem de proteção especial. Em sentido inverso, a criação de conselhos e fundos de direitos das crianças e adolescentes, bem como as políticas sociais básicas, estão na parte especial - mas são questões gerais.

A Parte Geral é uma grande inovação do Estatuto, ao definir os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, com o respectivo detalhamento das responsabilidades por sua garantia pelo Estado, sociedade e família - é a proteção integral. Para isso, aborda os direitos mencionados no artigo 227 da Constituição, em cinco dimensões (separadas em capítulos):

- Vida e à Saúde
- Liberdade, ao Respeito e à Dignidade
- Convivência Familiar e Comunitária (inclui tutela, adoção...)
- Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer
- Profissionalização e à Proteção no Trabalho

Além disso, define em seguida regras de prevenção à ameaça ou violação de direitos, com regras gerais e regras específicas para órgãos de comunicação, produtos, serviços e viagens.

A Parte Especial define o funcionamento geral das políticas de atendimento a crianças e adolescentes, do Judiciário, Ministério Público, Conselho Tutelar, além de crimes e infrações administrativas contra os direitos da criança e do adolescente. É na parte especial que estão estabelecidas todas as normas para crianças e adolescentes envolvidos com ato infracional, estruturando o novo modelo de funcionamento do Judiciário e atendimento desses casos.

Essa breve apresentação da estrutura do ECA mostra o grau de complexidade da lei. Isso foi resultado da atuação da sociedade. A elaboração do projeto pelo grupo do Fórum DCA não exigiu que as questões envolvidas, ligadas a áreas tão diferentes como educação, saúde e justiça, precisassem se elaboradas do zero.

O conhecimento e a experiência acumuladas por formação, práticas de atendimento, discussões, fóruns nacionais e internacionais, e a participação de crianças e adolescentes no processo de elaboração, permitiu que os grupos da sociedade civil produzissem esse documento completo e avançado. Tal como o artigo 227, o ECA foi uma conquista social.

Tanto o senador Ronan Tito como o deputado Nelson Aguiar reconheceram, ao propor os projetos, que o texto foi elaborado pela sociedade civil. Na justificativa que acompanha sua proposição, Aguiar registra que o projeto é resultado do trabalho realizado:

[...] pelo Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), pela Coordenação de Curadorias do Menor de São Paulo e pela Assessoria Jurídica da Funabem. Para sistematizar e compatibilizar as propostas, um grupo de redação foi constituído, do qual faziam parte representantes do movimento social (Fórum DCA), juristas (juizes, promotores públicos e advogados), consultores do UNICEF e outros especialistas. (Justificativa do PL 1.506/89)

O senador Ronan Tito também reconhece a autoria da sociedade civil:

Na elaboração desta proposta legislativa trabalharam, diretamente, a partir de outubro passado: um competente e dedicado grupo de juristas; abnegados representantes de entidades não-governamentais de defesa dos direitos da criança e do adolescente, articulados no Fórum DCA, assessoria jurídica da Presidência da Funabem. Foram importantes ainda as contribuições de pessoas das mais diversas competências e instituições em todo o País. (Justificativa do PL 193/89)

A tramitação seguiu um caminho semelhante ao adotado na Constituinte: pressão popular e articulações de bastidores com relatores e parlamentares chave. A maior parte das definições ocorreu em acordos de lideranças.

Um dos momentos fortes da mobilização popular foi a realização do II Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, em Brasília, em setembro de 1989. Os mais de 700 participantes (do Brasil e de países

latino-americanos) fizeram uma votação para aprovação simbólica do ECA e usaram a palavra no plenário da Câmara.

FIGURA 5 Meninos e meninas de rua no plenário da Câmara, em setembro de 1989



O processo de tramitação no Senado foi mais rápido do que na Câmara. O ECA aprovado pelos senadores foi enviado à Câmara e passou a tramitar na comissão que tratava do projeto 1.506/89, tornando-se o principal texto a ser considerado.

Ali, houve aprimoramentos e modificações. A definição clara de uma legislação voltada para a proteção integral é finalmente explicitada na Câmara. O artigo 1º, que originalmente considerava a lei como voltada para a proteção especial, ganha sua redação definitiva:

Art. 1º - Esta lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.

Houve mudança significativa na estrutura do Conselho Tutelar (CT). No texto aprovado no Senado, o CT era um órgão com perfil técnico, com profissionais cinco membros indicados pelo conselho municipal da criança e do adolescente.

Art. 131. Em cada Comarca, Foro Regional ou Distrital, haverá no mínimo I (um) Conselho Tutelar, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos e nomeados pelo Conselho Municipal de Defesa da Criança e do Adolescente, para mandato de 2 (dois) anos, admitida a recondução, obedecidos os seguintes critérios:
1-3 (três) membros escolhidos prioritariamente dentre pessoas com formação universitária nas áreas de educação, saúde, psicologia e serviço social;
II- 1 (um) membro indicado pelas entidades não governamentais de defesa dos direitos e interesses de que cuida esta Lei;
III-1 (um) membro indicado pelas entidades de atendimento a crianças e adolescentes. (Texto do artigo aprovado no Senado)

Na Câmara, a composição do CT passou a ser por eleição direta da população, sem exigência de formação mínima. Com isso, o CT passaria a ser um órgão de defesa e garantia de direitos, sem atribuição técnica de atendimento direto de crianças e adolescentes. Sua função seria garantir os atendimentos necessários, sem prestar diretamente o atendimento.

No entanto, outros artigos que definem a atribuição do Conselho Tutelar não foram alterados nessa direção. O texto final manteve a formulação, no artigo 136, de “atender crianças e adolescentes” e “atender e aconselhar pais e responsáveis”.

Como o CT deixou de ser um órgão com características técnicas, o sentido desse “atendimento” fica ambíguo. Isso permitiu que, no desenvolvimento de suas atividades, até hoje, muitas vezes os conselheiros tutelares realizem atividades de caráter técnico, substituindo indevidamente ações que deveriam ser desenvolvidas por políticas públicas (como por exemplo avaliação familiar e escuta de vítimas de violência e abuso).

A exemplo do que ocorreu na Constituinte, a discussão sobre a idade mínima para o trabalho foi um dos pontos de disputa entre conservadores e progressistas. Ao final, prevaleceu nesse ponto a posição conservadora, e o ECA reproduziu o texto da Constituição de 88:

Art. 60. É proibido qualquer trabalho a menores de 14 (quatorze) anos de idade, salvo na condição de aprendiz.

Essa determinação, como já mencionado, foi modificada por emenda constitucional de 1998, que determinou a idade mínima para o trabalho como aprendiz em 14 anos. Apesar da mudança constitucional, o ECA não foi alterado - mas a determinação constitucional se sobrepõe ao texto desatualizado da lei.

Forjado pela sociedade civil, o ECA inclui mecanismos de participação e controle social, por meio dos conselhos municipais, estaduais e federal dos direitos da criança e do adolescente. A mesma força de movimentos e organizações que criaram e permitiram a aprovação dos dispositivos constitucionais e do Estatuto deveria agir em cada município, por meio da participação paritária em órgãos deliberativos e de controle das políticas públicas.

Que estes conselhos, no nível municipal, tenham se tornado órgãos praticamente auxiliares da Assistência Social, sem capacidade de coordenação e deliberação sobre o conjunto das políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes, é um resultado do enfraquecimento dos movimentos populares a partir já dos anos 90. Retomar a história legislativa da Constituição e do ECA é também uma forma de colocar o desafio da retomada dessa força organizada popular.

5. Referências

BOEIRA, Daniel Alves, "Menoridade em pauta em tempos de ditadura: a CPI do Menor (Brasil, 1975-1976)", in Revista Angelus Novus, USP, São Paulo, ano V, nº 8, pp. 179-198, 2014

BRITO, Magno, Análise comparativa entre o Código de Menores de 1927 e o Código de Menores de 1979: aspectos políticos, sociais e jurídicos, 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/analise-comparativa-entre-o-codigo-de-menores-de-1927-e-o-codigo-de-menores-de-1979-aspectos-politicos-sociais-e-juridicos/2352366660>

CÂMARA DO DEPUTADOS, anais, diários e documentos da Constituinte. Disponíveis em imagem.camara.gov.br/constituente_principal.asp

CÂMARA DO DEPUTADOS, documentação sobre emendas populares, emendas parlamentares, relatórios e substitutivos disponíveis no Portal da Constituição Cidadã. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/

CÂMARA DO DEPUTADOS, Quadros Históricos dos Dispositivos Constitucionais. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/30739>

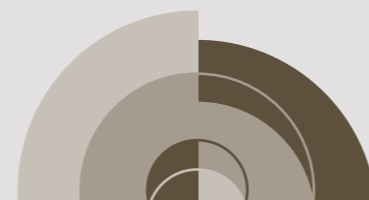
DIDONET, Vital, "Trajetória dos Direitos da Criança no Brasil – de menor e desvalido a criança cidadã, sujeito de direitos", s/d. Disponível em: https://omlpi-strapi.appcivico.com/uploads/Trajectoria_dos_direitos_da_crianca_no_Brasil_com_revisao_do_panorama_internacional_Vital_Didonetl.pdf

FERNANDES, Maria Nilvane Fernandes e LARA, Angela Mara de Barros Lara, A inserção do artigo 227 na Constituição Federal de 1988: os movimentos sociais, os atores políticos e a causa do menor, Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, Vol. 56, N. 3, p. 289-302, set/dez 2020

JESUS, Neusa Francisca, "O Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR)", s/d. Disponível em: <https://www.neca.org.br/wp-content/uploads/2021/05/TEXT0-MOVIMENTO-NACIONAL-MENINOS-E-MENINAS-DE-RUA-Neusa-Francisca.pdf>

MARCILIO, Maria Luiza, "A lenta construção dos direitos da criança brasileira no século XX", Revista USP, São Paulo, nº 37, pp. 46-57, 1998

MOREIRA, Adriano e SALLES, Leila Maria Ferreira Salles, "Crianças e Adolescentes na Constituinte: Fragmentos e luz sobre os Invisíveis", Revista Educação em foco, Juiz de Fora, v. 22, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/edufoco/article/view/19753/10605>



ACERVO EM MOVIMENTO
35 ANOS DO ECA

MEMÓRIA LEGISLATIVA

Período Pós-Constituinte
(1990 – dias atuais)

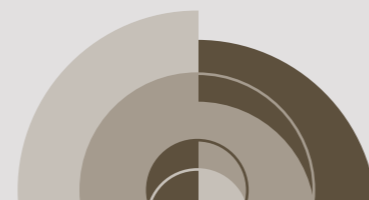
Memória legislativa dos direitos da criança e
do adolescente na perspectiva dos direitos humanos

Apresentação

Este estudo apresenta a análise sobre a memória legislativa de promoção de direitos da criança e do adolescente na fase pós-Constituinte e pós-ECA, no período compreendido entre 1990 a 2025.

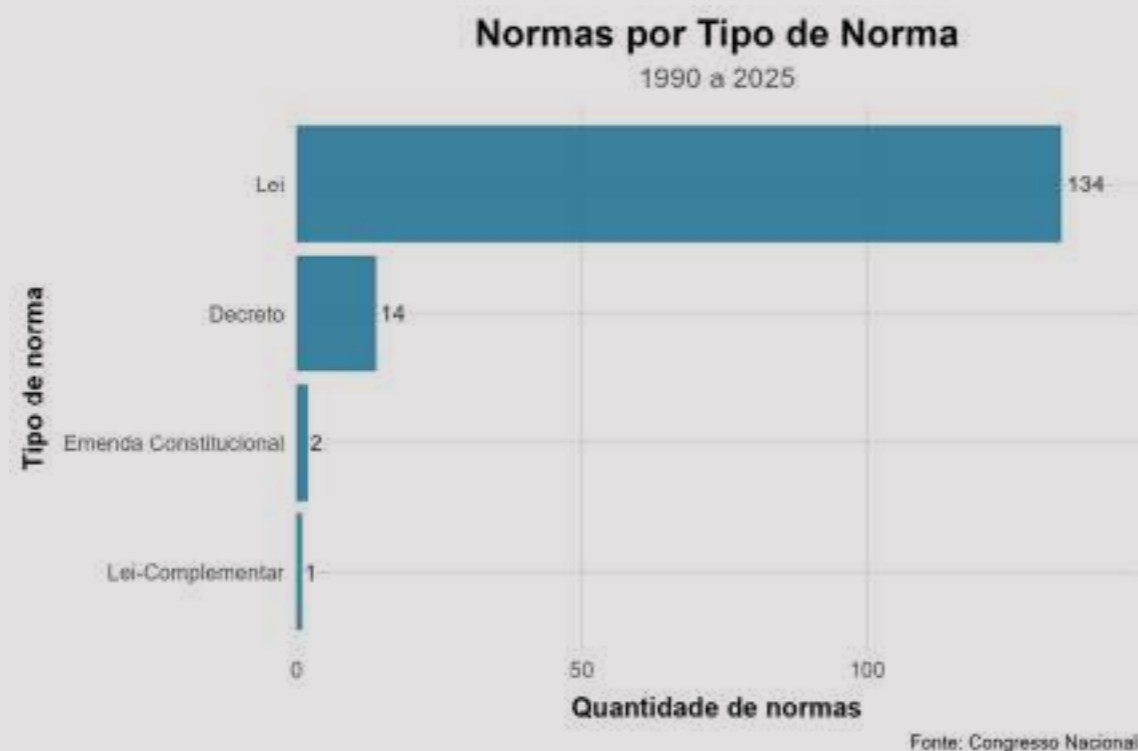
No estudo, foram incluídas as seguintes categorias legais : a) leis que asseguram diretamente direitos para crianças e adolescentes, destacadamente daquelas que produziram alteração no Estatuto da Criança e do Adolescente; b) leis de alcance da população mais geral que compreendem de forma direta a garantia de direitos para crianças e adolescentes; as c) emendas constitucionais que intervêm nos direitos constitucionais de crianças e adolescentes; e d) decretos de promulgação de normativas internacionais que passaram vigor promovendo direitos às crianças e adolescentes brasileiros. Em razão do escopo e temporalidade do Projeto ECA 35 anos não foram incluídas lei dirigidas a população adulta, mesmo aquelas que potencial de impactar indiretamente a garantia de direitos da criança e do adolescente e decretos legislativos e presidenciais de outras naturezas que não promulgação de normativas internacionais. Foram documentadas 146 normas legais nessas categorias mencionadas.

O texto foi estruturado em duas partes: na primeira parte, apresentamos as estatísticas gerais das normas sancionadas que afetam a promoção dos direitos da criança e do adolescente; e, na segunda parte, uma análise mais detalhada das legislações que alteraram o Estatuto da Criança e do Adolescente.



Parte 1: Breve sociologia das normas da era ECA (1990 – 2025)

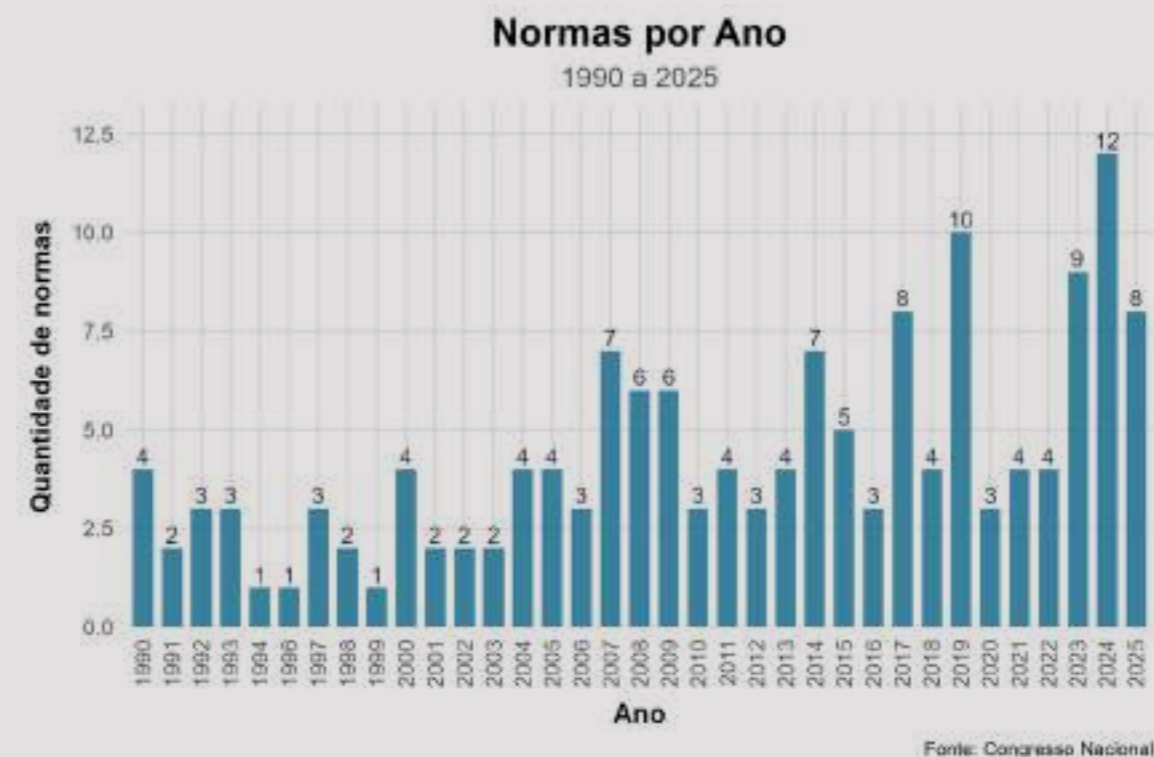
Normas por Tipo de Norma — 1990 a 2025



Das 151 normas legais aprovadas entre 1990 e 2025 (até outubro), a imensa maioria, seguindo o critério de inclusão, foi composta por lei ordinárias (88,5%) e menor escala decretos, emendas constitucionais e leis complementares.

Gráficos por Ano

Normas por Ano — 1990 a 2025

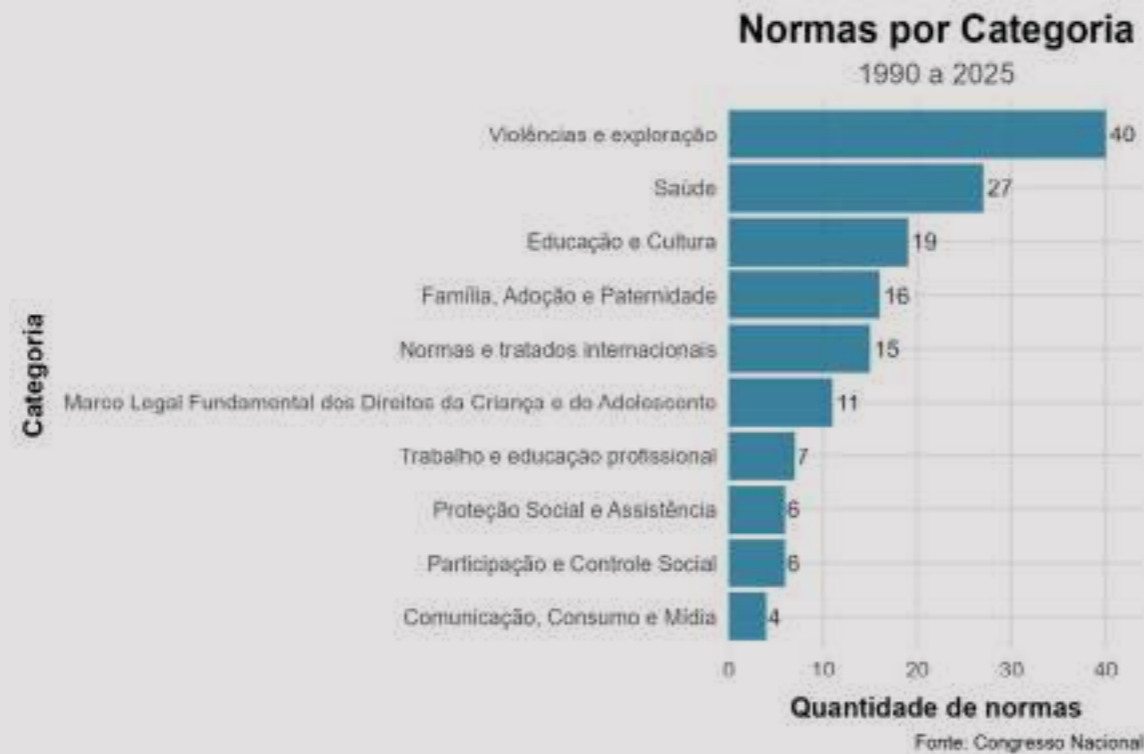


Exceto pelo ano de 1995, todos os anos em três décadas e meia foram registrados aprovação de normas legislativa. Os intervalos numéricos variaram de 1 a 12 normas em um dado ano. A imensa maioria dos anos (24 anos) a produção de normas legais ficou na média anual de 4,2. Destacaram os anos de 2007, 2014 e 2025 com sete normas; 2017 e 2025 (incompleto), com oito; 2019 e 2023, com nove; e, 2024, com doze.

Agrupando a periodização por décadas, a com o maior número de normas foi a de 2010, com 51 normas; seguida pela década de 2000, com 40 normas. Embora ainda na metade da década de 2020 o número de normas (quarenta), já ultrapassou a década de 1990, com 20 normas.

Normas por Categoria (total no período)

Normas por Categoria — 1990 a 2025



Quase um terço dessas normas legais (37,8%) normatizaram aspectos das várias formas de violências e exploração contra crianças e adolescentes; seguidas, por saúde (18,0%) e educação e cultura (12,6%).

Contudo, esta sociologia necessita ser nuançada por análises de cunho mais qualitativo. Na categoria marco legal fundamental dos direitos das crianças e do adolescente, foram incluídas leis que estabeleceram as bases institucionais dos direitos da criança e do adolescente, como o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei no. 8.069/1990), o marco da Primeira Infância (Lei no. 13.257/2016), a Instituição do Sistema Nacional Socioeducativo (Lei no. 12.594/2012) e do Sistema Nacional de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Vítimas ou Testemunhas de Violência (Lei no. 13.431/2017). Outros marcos importantes que engloba crianças e adolescentes e população adulta foram as leis de criação do Sistema Único de Saúde (Lei no. 8.080/1990), do Sistema Único de Assistência Social

(Lei no. 8.742/1993) e a estabelece as Diretrizes Básicas da Educação (Lei no. 9.394/1996), entre outras.

Os 267 artigos iniciais do ECA foram ampliados com artigos complementares nomeados com letras (a, b, c) foram alterados por mais de 50 leis. O número de artigos alterados chega à casa dos 40,0%, particularmente os artigos dos direitos fundamentais, do primeiro livro do ECA.

Parte 2: Período pós Estatuto da Criança e do Adolescente com foco nas normas que alteram Lei 8.069/1990 ECA

Por Ailta Barros de Souza

1. Introdução: breve resgate das rupturas e conquistas de crianças e adolescentes brasileiras/os. O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA

A perspectiva de análise histórico crítica permite apreender a história da proteção à infância e à adolescência brasileiras como um campo de confrontos e disputas políticas desde a colonização, passando pelo império e períodos republicanos, onde os modos de governar crianças são determinados pelas conjunturas políticas e pelo papel dos diversos atores/sujeitos nas relações sociais (Rizzini e Pilotti, 2017; Del Priori, 1991; Marcílio, 1998). Tal perspectiva, permite ainda evidenciar aspectos no tocante às relações de classe, de gênero e etnoraciais, balizadas pelo modo de produção capitalista tendo em vista que tais relações determinam também modos particulares de se apreender, conceber e também de se vivenciar a infância e as infâncias, uma vez que o pertencimento de cada criança a uma classe social específica, desde a colonização até a contemporaneidade, no modo de produção capitalista brasileiro, determinou, historicamente, a sua infância a sua adolescência, assim como, o seu futuro enquanto adulto/a. A participação da criança no processo produtivo (por exemplo pela exploração do trabalho infantil), o tempo de escolarização, o processo de socialização no interior da família e da comunidade,

as atividades cotidianas (brincadeiras, tarefas, trabalho), se diferenciam segundo a posição da criança e de sua família na estrutura socioeconômica ao mesmo tempo em que é também determinada pelas formas de intervenção pública (Kramer, 1982, p.15).

A formação social brasileira é herdeira de uma tradição violenta e escravista que se instalou no Brasil no ato do “descobrimento” quando se confrontaram os indígenas e os que viriam a ser os colonizadores portugueses. A questão da proteção à infância se coloca já com a chegada dos membros da “Companhia de Jesus” em 1549, ao Brasil a fim de catequizar os indígenas. À resistência dos adultos, os jesuítas impuseram a catequização de crianças desde a mais tenra idade a fim de formar bons cristãos e trabalhadores segundo o hábito europeu a fim de atender às necessidades da Coroa (Ribeiro, 1995, p.51).

A promulgação da Constituição federal de 1988 com as conquistas da infância e adolescência, e sua posterior regulamentação, através de legislação ordinária e infra constitucional, não foi fruto do espírito visionário do parlamento expresso pela Câmara dos Deputados e Senado federal durante a Assembleia Nacional Constituinte. Ao contrário, foi resultado de intensas mobilizações da sociedade civil face ao acúmulo histórico de violências infringidas contra crianças e adolescentes brasileiros/as.

A articulação de diversos setores da sociedade civil e movimentos sociais em defesa dos direitos de crianças e adolescentes, especialmente do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR, iniciada já no final dos anos 1970 e intensificada durante os anos 80 por força da luta contra a ditadura cívico-militar, em defesa das eleições Diretas-já e da convocação da Assembleia Nacional Constituinte, levou a uma construção social e a um redimensionamento da política de proteção à infância e à adolescência brasileiras, através da inclusão e da aprovação dos Artigos 227 e 228 da Constituição Federal de 1988³¹ (Coelho, 1997; Santos, 2009).

Os artigos supracitados incorporam os princípios da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959 que traz como fundamentos principais a proteção integral e o superior interesse da criança, ao estabelecer o direito da criança à especial proteção para o seu desenvolvimento físico, mental e social no Princípio II assim como em seu Princípio VII que estabelece:

31. A aprovação do referido Artigo 228 foi decisiva no sentido de manter a inimputabilidade penal aos 18 anos e estipular o Ato Infracional praticado por adolescentes e as medidas sócio educativas cabíveis que vão desde a advertência à privação de liberdade. (Confira ECA Artigo 112).

“O interesse superior da criança deverá ser o interesse diretor daqueles que têm a responsabilidade por sua educação e orientação; tal responsabilidade incumbe, em primeira instância, a seus pais (ONU, 1990; Maciel, 2013, p. 112).

Tais princípios são reafirmados na Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança que foi aprovada integralmente pelo Congresso Nacional brasileiro através do Decreto no 99.710, de 21 de novembro de 1990. A aprovação, pelo Congresso Nacional, da Lei 8.069/1990 Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, visando a regulamentação de tais artigos foi um marco na história do Brasil e trouxe uma ruptura de paradigma em relação aos modelos de proteção social e aos modos de governar a infância até então vigentes. O ECA inaugura uma nova era na história da proteção à infância e adolescência ao considerar crianças e adolescentes como:

- I) sujeitos de direitos;
- II) pessoas em condição peculiar de desenvolvimento;
- III) prioridade absoluta

O novo paradigma de intervenção se impõe a partir de três grandes mudanças presentes no *modus operandi* das políticas de proteção à infância e adolescência, presentes no ECA, quais sejam:

- I) mudanças de conteúdo;
- II) mudanças de método;
- III) mudanças de gestão (Costa, 1992, p. 12)

As mudanças de conteúdo. São aquelas que reconhecem o direito da criança e do adolescente à defesa jurídico social e, em consonância com o Artigo 228 da Constituição Federal, reconhecem os delitos e contravenções praticados por adolescentes como atos infracionais. Garantem também políticas sociais básicas como saúde, educação, esporte, cultura e lazer (Art. 87, Inciso I). Políticas assistenciais em função da condição de vulnerabilidade sócio econômica da família, política de capacitação profissional. As políticas de proteção especial são aquelas destinadas a adolescentes em circunstâncias especialmente difíceis, seja em função de sua conduta, seja em função da ação ou omissão de adultos. Os Programas de Proteção à Criança e ao Adolescente Ameaçados de Morte – PPCAAM são expressões destas políticas.

As mudanças de método sinalizam também rupturas com as práticas históricas ao trazerem: fiscalização de entidades prestadoras de serviços a crianças e adolescentes à luz do preceituado na Lei 8.069/1990-ECA; introdução da remissão ou perdão, pelo Ministério Público, por ato infracional em função das circunstâncias do fato e do grau de participação de adolescente; institui as medidas de privação de liberdade e um conjunto de procedimentos judiciais para sua aplicação assegurando-se a maioria aos 18 anos e, excepcionalmente, aos 21 anos em caso de cumprimento de medida privativa de liberdade, liberação compulsória e extinção do processo aos 21 anos de idade (Arts. 121-125). E ainda, mas não menos importante, tais mudanças de gestão incluem a criação de Conselhos Tutelares, órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais, encarregados, pela sociedade, de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, cujos membros são escolhidos entre os cidadãos locais para mandato de 4 anos com todos os direitos trabalhistas assegurados (Arts.131-135).

As mudanças de gestão introduzem um modelo descentralizado de gestão da política de atendimento onde o município (território) ganha centralidade através de suas lideranças comunitárias e das organizações da sociedade civil, em parceria com o poder público, no âmbito dos Conselhos Federal (CONANDA), Estaduais e Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, assim como dos Conselhos Tutelares. Ainda, se institui os Fundos Nacional e Municipais de Direitos das crianças e dos adolescentes. A descentralização político administrativa prevista no ECA representa o reverso dos modelos até então adotados de proteção à infância e à adolescência de modo que de acordo com o ECA onde a participação popular nos processos de decisão e de gestão da política está assegurada em todos os níveis: federal, estadual e municipal (Coelho, 1997, p. 74). Esse novo desenho institucional impõe novas estratégias e requer da sociedade civil uma atuação combativa no sentido de construir novas institucionalidades e o redesenho de políticas sociais para a infância e adolescência (Santos et. al., 2009, p. 62).

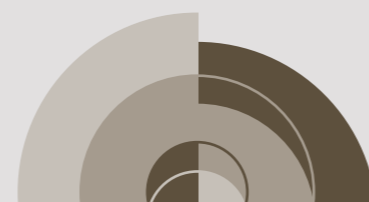
Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

- I municipalização do atendimento;
- II criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
- III criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;
- IV manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;
- V integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; [...] (ECA, Planalto, 2025)

No entanto, o campo da proteção à infância e adolescência no Brasil é um campo atravessado por forças políticas em confronto e pelas expressões da questão social, de modo que a mera aprovação dos Artigos 227 e 228, e posteriormente, sua regulamentação pela Lei 8.069/1990 ECA, não fizeram desaparecer os embates políticos e a herança institucional do passado em torno da proteção aos direitos de crianças e adolescentes. A dependência de trajetória (Pierson, 200; Fernandes, 2013) se faz presente ainda hoje, seja na prática de certos atores sociais que insistem em tratar crianças e adolescentes como objeto, seja nas práticas institucionais, quando aqueles responsáveis pela garantia de direitos terminam por violá-los. A seguir apresentamos 2 exemplos desta dependência de trajetória e/ou herança do passado e que persiste ainda hoje no Congresso Nacional:

O PL do Aborto de 2024 Conhecido como PL do Estupro	Teor e objetivos
<p>O Projeto do Aborto Projeto de Lei 1904/24</p> <p>Autoria: Sóstenes Cavalcante (PL-RJ)</p> <p>Punição para meninas e mulheres: caso o projeto seja aprovado pelos parlamentares, o aborto realizado após 22 semanas de gestação será punido com reclusão de seis a 20 anos em todos esses casos e também no caso de gravidez resultante de estupro. A pena é a mesma prevista para o homicídio simples.</p> <p>Fonte: Agência Câmara de Notícias</p>	<p>Equipara o aborto realizado após 22 semanas de gestação ao crime de homicídio simples, inclusive nos casos de gravidez resultante de estupro, tanto para meninas de quaisquer idades, como para mulheres vítimas de violência sexual, como o estupro. Os congressistas defensores de tal PL compartilham com o autor a tese segundo a qual: “quando o Código Penal foi promulgado, “se o legislador não colocou limites gestacionais ao aborto, não foi porque teria querido estender a prática até o nono mês da gestação”</p> <p>Fonte: Agência Câmara de Notícias</p>

Projeto de Decreto Legislativo (PDL) PDL 3/2025	Teor e objetivos
<p>Susta decisão do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (Conanda) sobre acesso de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual ao aborto. O texto ainda precisa ser votado pelo Senado.</p> <p>De autoria da deputada Chris Tonietto (PL-RJ) e outros 41 deputados, o PDL 3/25 foi aprovado na quarta-feira 5 de novembro de 2025, com parecer favorável do relator, deputado Luiz Gastão (PSD-CE). Os autores argumentam que a norma proposta pelo CONANDA extrapola a atribuição do Conselho ao dispensar a apresentação de boletim de ocorrência policial, por exemplo.</p> <p>Trata-se de tentativa de anular a Resolução 258/24 do CONANDA, que estabelece o Protocolo de Atendimento a Meninas Grávidas (crianças e adolescentes) de acordo com o preceituado no ECA e nos sistemas de garantia de direito que o mesmo materializa através das políticas públicas: Sistema de Garantia de Direitos às Políticas Públicas com prioridade absoluta e proteção integral – SGDCA Resolução 113 de 19 de abril de 2006; e o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do/a Adolescente vítima ou testemunha de violência instituído pela Lei 13.431 de 2017. O Protocolo previsto na Resolução 258/24 considera que a interrupção da gravidez não dependerá da denúncia através de boletim de ocorrência policial, nem de decisão judicial autorizativa ou da comunicação aos responsáveis legais nos casos em que houver suspeita de violência sexual ocorrida na família.</p> <p>O texto da resolução prevê que, no caso de divergência entre a vontade da criança e a dos genitores e/ou responsáveis, os profissionais de saúde deverão acionar a Defensoria Pública e o Ministério Público para obter orientações legais sobre os procedimentos a serem seguidos.</p> <p>Para os autores do PL 3/2025, a respectiva Resolução 258/2024, contraria o Código Penal, que atribui aos pais ou responsáveis a decisão, por causa da incapacidade civil de crianças e adolescentes.</p> <p>Fonte: Agência Câmara de Notícias</p>	<p>“Art. 1º Este Decreto Legislativo susta os efeitos da Resolução nº 258, de 23 de dezembro de 2024, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).</p> <p>Art. 2º Fica sustada, em sua integridade e em seus efeitos, a Resolução nº 258, de 23 de dezembro de 2024, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que “dispõe sobre o atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual e a garantia dos seus direitos”.</p> <p>Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data da sua publicação”.</p> <p>Fonte: Câmara dos Deputados</p>



legal do ECA e da Normativa Internacional que o inspira e informa, apontando para as conquistas de direitos de crianças e adolescentes enquanto direitos humanos fundamentais, tal perspectiva jurídico-legal tem sido objeto de tentativas de retrocesso através do Congresso Nacional, como expressão de forças sociais em confronto na sociedade civil. Ao invés de tratar do aumento da violência sexual contra crianças, adolescentes e mulheres e aumentar as penas para coibir o fenômeno, o PL em questão criminaliza meninas e mulheres e assim fazendo, termina por naturalizar os atos de violência em geral, especialmente o estupro, e legitimando o machismo e o patriarcado, onde as mulheres são consideradas objeto do desejo macabro e violento dos homens.

O tema do aborto se apresenta como um dos campos (mas não o único) em que os direitos de crianças, adolescentes e mulheres têm sido alvos de investidas conservadoras. Em suma, a trajetória do debate sobre o aborto no Brasil, desde a redemocratização até os dias atuais, é marcada por poucos avanços e uma grande ofensiva conservadora articulada e organizada. Se durante os anos 80 e 90, a presença de forças conservadoras religiosas estava ligada à ala conservadora da igreja católica (Maia, 2024, p.120), atualmente as igrejas evangélicas, pentecostais e neopentecostais têm tido presença fundamental na difusão de valores contrários ao aborto e tal tendência tende a se fortalecer no Congresso Nacional através da Bancada Cristã em processo de criação (aprovação) na Câmara dos Deputados, por iniciativa das frentes parlamentares evangélica e católica.

O PDL 3/2025 invoca a “incapacidade civil” para retirar da criança/menina e/ou adolescente vítima de estupro o direito de decidir e querer submeter-se ao procedimento de interrupção da gestação, transferindo ao poder familiar a responsabilidade pela decisão. O mais perverso é que a maioria dos casos de violência sexual e estupro ocorre no seio da família e é perpetrada em geral pelos mais próximos da criança, incluídos pai e padrasto. A tentativa de impedir a criança (menina) e ou adolescente de decidir pela interrupção da gestação contraria o princípio do superior interesse da criança, previsto no Artigo 8º da Convenção da ONU e em seu Protocolo Facultativo Artigos 2 e 3 assim como no ECA Artigos 19, 52B e 100. Tal tentativa constitui uma imposição do modo patriarcal de governar a infância, onde o domínio e controle sobre os corpos de meninas e mulheres é exercido

pelo patriarca em defesa dos valores da família sobre a qual ele exerce o domínio e o poder nos moldes tradicionais (Lerner, 2019, Engels, 1964; Weber, 2000). Embora essas correlações de forças se façam proeminentes atualmente em função da atuação das forças conservadoras no Congresso Nacional elas se fazem presentes também ao longo dos 35 anos do ECA, ou seja, desde sua promulgação.



Fonte: www.eurio.com.br

2. Os anos 1990 e a constitucionalização de políticas

públicas no Brasil

Os primeiros anos da década de 90 são marcados pelo desafio de configurar o novo desenho institucional das políticas públicas proposto pela Constituição federal de 1988. Na área da proteção à infância e adolescência, o desafio foi de construir um modelo participativo de proteção social, iniciando-se pela descentralização político-administrativa que se contrapunha ao modelo centralizador consolidado pelo FUBABEM a partir dos anos 60. A redefinição do modelo de federalismo passa pelo incremento da participação popular e, no caso da proteção à infância, o desafio inicial foi o da criação dos conselhos de direitos a nível federal, estadual e municipal em um contexto de indefinição das relações dos entes federados com a questão orçamentária a nível federal (Melo, 2005; Arretche, 2003).

A primeira medida concernindo a implementação do ECA durante os anos 90 foi a criação do CONANDA, pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, que delimitou também o papel do CONANDA no apoio à criação dos conselhos estaduais e municipais de direitos da criança e do adolescente. O governo Collor de Mello adota uma estratégia com base no modelo *Top Dawn* de implementação de políticas públicas, através da Fundação Centro para a Infância e Adolescência Brasileiras – FCBIA, condicionando o repasse de recursos para estados e municípios à criação de conselhos estaduais e municipais de direitos da criança e do adolescente e à criação dos fundos estaduais e municipais de direitos da criança e do adolescente. A destituição de Collor de Mello e o mandato “tampão” exercido por Itamar Franco tiveram como marca a inação na área de proteção à infância.

3. A era FHC e as reformas macroestruturais. Um confronto

com o novo paradigma?

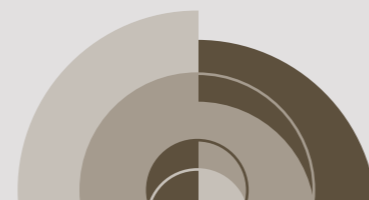
Durante os dois governos Fernando Henrique Cardoso – FHC, o Brasil enfrentou as chamadas reformas de primeira e segunda geração (Melo, 2005). No caso das reformas de primeira geração, a estabilidade macroeconômica através do controle de preços e da inflação e, posteriormente a implantação do Plano Real foram a tônica do primeiro mandato de FHC, que não apresentava orçamento para o social. Ao tempo em que se busca a estabilidade macroeconômica observa-se um aumento significativo da pobreza no Brasil,

A questão da pobreza tornou-se altamente politizada, gerando diversas propostas legislativas para a obtenção de recursos antipobreza. Setores conservadores e de oposição lutaram ferozmente

pela autoria das propostas (Congresso Nacional, 1999). O governo de Fernando Henrique Cardoso opôs-se à ideia de um fundo porque implicaria em “rigidez orçamentária” (Melo, 2005, p.866).

A constitucionalização de políticas públicas, via regulamentação de dispositivos constitucionais, permitiu ao governo FHC colher êxitos que o levaram a reeleição em 1998. Dentre as políticas mais importantes e que impactaram sobre a infância destacam-se:

Sistema Único e Descentralizado de Saúde (SUDS atualmente Sistema Único de Saúde-SUS)	Através da implementação da Lei 8.080 de 1990 que prevê a participação, de forma complementar de organizações e empresas privadas na conformação do SUS e na prestação de serviços. A referida lei corrobora o acesso universal á saúde nos termos da Constituição Federal: Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício (Lei 8080).
Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira – LDB	Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 organiza o ensino no Brasil através de 3 sistemas distintos: Municipal: educação infantil em creches e pré-escolas e ensino fundamental, em parceria e colaboração com os estados (Artigo 8º Inciso V); Estadual: assegura, coordena e assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei; o ensino fundamental (pelos municípios) e oferece, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei; Federal: Artigo 8º § 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais; Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.



Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF	Através da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 regulamentada pelo decreto no 2.264, de 27 de junho de 1997
Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira – LDB	Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 organiza o ensino no Brasil através de 3 sistemas distintos: Municipal: educação infantil em creches e pré-escolas e ensino fundamental, em parceria e colaboração com os estados (Artigo 8º Inciso V); Estadual: assegura, coordena e assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei; o ensino fundamental (pelos municípios) e oferece, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei; Federal: Artigo 8º § 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais; Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

O saldo das reformas da era FHC, apesar dos dispositivos legais supracitados, foi controverso. Se de um lado, a LDB trouxe a universalização da educação básica (creches, pré-escolas, ensino fundamental e ensino médio Art. 4º) verifica-se, por outro lado, um aumento considerável da pobreza no país, o que levou à exacerbação da violência contra crianças e adolescentes, ao tráfico e exploração sexual de crianças e adolescentes, à exploração do trabalho infantil dentre outras expressões da questão social. O quadro abaixo traz uma síntese do conjunto da produção legislativa a partir dos anos 2000. Coloca-se, no entanto, a promulgação do ECA pela Lei 8.069/1990 e a criação do CONANDA, pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, pois as duas foram decisivas: o ECA porque traz os princípios fundamentais e novo arcabouço institucional da proteção à infância e o Conanda porque pela sua natureza, tem papel decisivo para a implementação do ECA e do SGDCA previsto na Resolução nº 113 de 19/04/2006 e documentos posteriores.

4. Leis incidindo e alterando o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA Periodização 1990-2025

O levantamento do marco legal de proteção à infância e adolescência no Brasil apresentado abaixo e por períodos de 10 anos tem como finalidade mapear as principais questões postas à agenda política do poder legislativo federal e que resultaram em alterações do ECA. No estudo, foram incluídas as seguintes categoriais legais. Assim. Foram incluídas apenas leis que asseguram diretamente direitos para crianças e adolescentes, destacadamente daquelas que produziram alteração no Estatuto da Criança e do Adolescentes.

Anos 1990 - 1999 Incidência da legislação sobre a proteção à infância	Objetivos
Lei 8069/1990	Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências
Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991	Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências, dentre as quais destacam-se: competências do CONANDA; composição com 15 membros do poder executivo e 15 da sociedade civil através de suas organizações na área da proteção à infância; trata da criação dos conselhos tutelares nos municípios; trata da criação do Fundo Nacional para a criança e o adolescente (Artigo 6º)

A quase ausência de produção legislativa sobre a proteção à infância no período 1990-1999 está longe de indicar inercia institucional do Congresso Nacional.

A aprovação da Lei 8.069/1990 - ECA, já resgatada na introdução, é o momento histórico mais importante do Século XX para a infância e adolescência brasileiras e inaugura uma ruptura paradigmática. Ademais, consta ainda a aprovação da Lei 8.242 de 1992, que cria o CONANDA. A criação do respectivo Conselho, assim como dos conselhos estaduais e municipais de direitos da criança e do adolescente, decorrentes da operacionalização do ECA nos estados e municípios, assim como a criação de conselhos tutelares, já previstos no ECA,

constituem passos decisivos no sentido de construir e consolidar a rede de proteção à infância e adolescência brasileiras. A seguir a legislação do período 200-2010.

Anos 2000-2010 Incidência da legislação sobre a proteção à infância	Teor e objetivos
1. Lei nº 9.975, de 23 de junho de 2000	Acrescenta Artigo 244-A ao Artigo 244 do ECA para penalizar a exploração sexual e a prostituição infantil: "Art. 244-A: Submeter criança ou adolescente, como tais definidos no caput do art. 2o desta Lei, à prostituição ou à exploração sexual:» (AC)* "Pena – reclusão de quatro a dez anos, e multa." (AC) "§ 1o Incorrem nas mesmas penas o proprietário, o gerente ou o responsável pelo local em que se verifique a submissão de criança ou adolescente às práticas referidas no caput deste artigo.» (AC) "§ 2o Constitui efeito obrigatório da condenação a cassação da licença de localização e de funcionamento do estabelecimento." (AC)
2. Lei nº 10.764, de 12 de novembro de 2003	Trata da proteção da imagem de crianças e adolescentes, tráfico de crianças e adolescentes para o exterior, pornografia na Internet e penalização de acesso a armas por crianças e adolescentes.
3. Lei nº 11.259, de 30 de dezembro de 2005	Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, para determinar investigação imediata em caso de desaparecimento de criança ou adolescente;
4. Lei nº 11.829, de 25 de novembro de 2008	Altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para aprimorar o combate à produção, venda e distribuição de pornografia infantil, bem como criminalizar a aquisição e a posse de tal material e outras condutas relacionadas à pedofilia na internet;
5. Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009	Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943; e dá outras providências
8. Lei nº 12.318, de 26 de agosto de 2010	Dispõe sobre a alienação parental e altera o art. 236 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. Em seus 11 artigos a lei define alienação parental, as formas exemplificadas de alienação parental, os danos aos direitos da criança e do adolescente, os procedimentos para detecção da alienação parental (perícia psicológica ou biopsicossocial) e as medidas judiciais cabíveis uma vez comprovada a alienação parental;

Anos 2000-2010 Incidência da legislação sobre a proteção à infância	Teor e objetivos
6. Lei nº 12.038, de 2009	Altera o art. 250 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, para determinar o fechamento definitivo de hotel, pensão, motel ou congênere que reiteradamente hospede crianças e adolescentes desacompanhados dos pais ou responsáveis, ou sem autorização.
7. Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009	Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente para tratar da adoção, acolhimento institucional, cuidados e guarda previstos no Capítulo III Do Direito à Convivência Familiar e Comunitária; altera a Lei 8.560, de 29 de dezembro de 1992 que regula a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento e dá outras providências; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943; e dá outras providências;
8. Lei nº 12.318, de 26 de agosto de 2010	Dispõe sobre a alienação parental e altera o art. 236 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. Em seus 11 artigos a lei define alienação parental, as formas exemplificadas de alienação parental, os danos aos direitos da criança e do adolescente, os procedimentos para detecção da alienação parental (perícia psicológica ou biopsicossocial) e as medidas judiciais cabíveis uma vez comprovada a alienação parental;

A exposição do marco legal incidindo sobre o ECA e sobre a proteção à infância no período 2000-2010 está voltada para aspectos fundamentais da proteção integral: combate à violência sexual e ao tráfico, prostituição e exploração sexual de crianças e adolescentes. Face a situações de violência sexual contra crianças e adolescentes, e resgatando memória dos anos 1970, em 2000 foi instituído o Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes, celebrado em 18 de maio. Instituída por meio da Lei nº 9.970/2000, a data foi escolhida em memória de Araceli Cabrera Sánchez Crespo, uma menina de 8 anos que, em 1973, foi sequestrada, violentada e assassinada em Vitória - ES. O crime brutal segue impune até hoje e Araceli se tornou um símbolo da luta pelos direitos das crianças e dos adolescentes (ABRINQ, 2025). Outro fato marcante no início dos anos 2000, consequência do mesmo fenômeno da violência contra crianças e adolescentes foi a criação do Disque 100.

Linha do tempo do Disque 100	Ações e objetivos
1997: Criado o Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes	Receber denúncias anônimas ou não, de violências contra crianças e adolescentes, sob a coordenação da Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e a Adolescência (Abrapia). O serviço funcionava através do número 0800 99 0500;
2000: Aprovação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, que propôs a criação do Disque Denúncia Nacional.	A aprovação do respectivo Plano foi precedida de Encontro Nacional para discussão do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, realizado em Natal/RN, de 15 a 17 de junho de 2000, contou com participantes governamentais do Executivo federal, estadual e municipal; do poder Legislativo federal e estadual; do poder Judiciário, especialmente da Justiça da Infância e Adolescência; do Ministério Público federal e estadual; da Defensoria Pública; das Polícias Federal, Civil e Militar; dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares; dos organismos internacionais de cooperação técnica e financeira; do ECPAT – Brasil; das organizações da sociedade civil e de representantes de jovens. No entanto, o Plano em si foi elaborado no abstrato durante o primeiro mandato de FHC e não apresenta os indicadores de violência contra crianças e adolescentes, porém detalha um conjunto de estratégias para o seu enfrentamento, sob a coordenação do Ministério da Justiça, da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e do Departamento da Criança e do Adolescente. O respectivo Plano foi aprovado pelo O Plano foi aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), em 12 de julho de 2000, no marco comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, que reuniu em Brasília cerca de 2000 pessoas, no Encontro Nacional de Entidades organizado por um conjunto de ONGs do movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente (ANDI, 2025).
2003: O serviço migrou para Governo Federal, através da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.	A partir de então, passou a receber denúncias de diferentes tipos de violência, como negligência, violência física, psicológica.
2004: Em julho, firma-se parceria entre a SDH/PR, a Petrobras e o Cecria para a coordenação e execução do serviço; - Desenvolvido o Sistema de Informação para registro de denúncias.	Verifica-se uma ampliação da cobertura de horários funcionando passando das 7h às 19h, para 8h às 22h, de segunda a sexta-feira.
2010: Discussão de cooperação internacional entre canais de denúncia da tríplice fronteira e o Disque 100;	Disponibilizada a metodologia sistematizada e o sistema de categorização das denúncias em software livre para auxiliar a criação de disques denuncia locais e favorecer a unificação de dados de denúncias no País.

Linha do tempo do Disque 100	Ações e objetivos
2005: Implantado o Sistema Informatizado de Registro de Denúncias, próprio da SDH.	Anteriormente utilizava-se o sistema do Ministério da Saúde
2006: Implementadas, em janeiro, a extensão do atendimento aos finais de semana e feriados e a utilização do número de protocolo da denúncia, para acompanhamento da situação denunciada.	Desenvolvida uma ferramenta para extração de dados como subsídios para políticas e ações no enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes; Ocorrida, em maio, a mudança do número 0800 99 0500 para o 100
2007: Iniciado o sistema de escuta especializada, que inclui o atendimento diferenciado de crianças vítimas e agressores	Não há definição do órgão responsável pela escuta
2008: Criação da Central de Monitoramento, responsável pelo acompanhamento do fluxo iniciado a partir do encaminhamento das denúncias	Inclusão do Disque Denúncia Nacional no Plano Plurianual PPA/2008-2011 do Governo Federal; Revisão da categorização das denúncias a partir da legislação; Assinado Termo de Cooperação entre a SDH/PR, a Safernet Brasil e o Departamento de Polícia Federal para a criação da central unificada de denúncias de pornografia na internet envolvendo crianças e adolescentes; Inauguração da sede da Central de Atendimento com aumento de 12 para 20 pontos de teleatendimento, proporcionando a adequação do atendimento de denúncias
2009: O serviço passa a receber denúncias através do e-mail disquedenuncia@sedh.gov.br	Publicação da Sistematização da metodologia do serviço Disque Denúncia Nacional com o objetivo de fortalecer o funcionamento de Disques Denúncia locais.- Assinado entre a SDH/PR e o Fórum Nacional de Coordenadores de Centros de Apoio da Infância e Juventude dos Ministérios Públicos dos Estados e Distrito Federal (Foncaije) um termo de parceria para o monitoramento das denúncias recebidas pelo Disque 100.
2010: Discussão de cooperação internacional entre canais de denúncia da tríplice fronteira e o Disque 100;	Disponibilizada a metodologia sistematizada e o sistema de categorização das denúncias em software livre para auxiliar a criação de disques denuncia locais e favorecer a unificação de dados de denúncias no País.

A partir do exposto sobre a legislação e a centralidade que ganha a denuncia de violências contra crianças e adolescentes, até se chegar ao Disque 100, pode-se afirmar que no período que compreende os anos 2000-2010 ocorreu intensa mobilização da sociedade civil junto a órgãos do poder público, como o Ministério da justiça e Secretaria Nacional de Direitos Humanos, em favor de um sistema de denuncias de violências múltiplas contra crianças e adolescentes. Esse período corresponde à gestação do que virá a ser instituído posteriormente,

pela Lei 13.431 de 2017, que estabelece o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente vítima ou testemunha de violência, onde a escuta protegida de crianças e adolescentes adquire centralidade, em substituição ao Depoimento Sem Dano – DSD, que foi uma prática adotada, especialmente por órgãos do judiciário, mas que contou com a oposição de entidades da sociedade civil, a exemplo dos Conselhos Federais de Serviço Social – CFESS e do Conselho Federal de Psicologia – CFP.

Anos 2011-2020 Incidência da legislação sobre a proteção à infância	Objetivos
1. Lei nº 12.415, de 9 de junho de 2011	Acrescenta parágrafo único ao art. 130 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para determinar que alimentos provisórios sejam fixados cautelarmente em favor da criança ou adolescente cujo agressor seja afastado da moradia comum por determinação judicial;
2. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012	Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943;
3. Lei nº 12.696, de 25 de julho de 2012	Altera os arts. 132, 134, 135 e 139 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre os Conselhos Tutelares (garantias trabalhistas, processo de escolha dos conselheiros tutelares deve ocorrer na mesma data em todo o país, o mandato dos conselheiros foi ampliado de três para quatro anos;
5. Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014 Conhecida como a Lei Menino Bernardo	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante, e altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;
6. Lei nº 13.046, de 1º de dezembro de 2014	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que “dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências”, para obrigar entidades a terem, em seus quadros, pessoal capacitado para reconhecer e reportar maus-tratos de crianças e adolescentes;
24. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019	Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

Anos 2011-2020 Incidência da legislação sobre a proteção à infância	Objetivos
7. Lei nº 12.962, de 8 de abril de 2014	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para assegurar a convivência da criança e do adolescente com os pais privados de liberdade;
8. Lei nº 13.106, de 2015	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para tornar crime vender, fornecer, servir, ministrar ou entregar bebida alcoólica a criança ou a adolescente; e revoga o inciso I do art. 63 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 - Lei das Contravenções Penais;
9. Lei nº 13.257, de 2016	Conhecida como Marco da Primeira Infância Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012;
10. Lei nº 13.306, de 2016	Conhecida como Lei do direito a creche e pré-escola. Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, a fim de fixar em cinco anos a idade máxima para o atendimento na educação infantil;
11. Lei nº 13.436, de 12 de abril de 2017	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para garantir o direito a acompanhamento e orientação à mãe com relação à amamentação;
12. Lei nº 13.438, de 2017	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para tornar obrigatória a adoção pelo Sistema Único de Saúde (SUS) de protocolo que estabeleça padrões para a avaliação de riscos para o desenvolvimento psíquico das crianças;
13. Lei nº 13.509, de 2017	Conhecida como “Lei da Adoção” Dispõe sobre adoção e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
14. Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017	Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);
24. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019	Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

Anos 2011-2020 Incidência da legislação sobre a proteção à infância	Objetivos
15. Lei nº 13.441, de 8 de maio de 2017	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para prever a infiltração de agentes de polícia na internet com o fim de investigar crimes contra a dignidade sexual de criança e de adolescente;
16. Lei nº 13.440, de 2017	Penaliza a prostituição e a exploração sexual de crianças e adolescentes e estipula a perda dos bens obtidos com tal para o CDCA. Altera o art. 244-A da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente;
17. Lei nº 13.715, de 24 de setembro de 2018	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para dispor sobre hipóteses de perda do poder familiar pelo autor de determinados crimes contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar ou contra filho, filha ou outro descendente;
18. Lei nº 13.798, de 3 de janeiro de 2019	Acrescenta art. 8º-A à Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para instituir a Semana Nacional de Prevenção da Gravidez na Adolescência;
19. Lei nº 13.845, de 18 de junho de 2019	Dá nova redação ao inciso V do art. 53 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para garantir vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica;
20. LEI Nº 13.840, de 5 de junho de 2019	Altera as Leis nos 11.343, de 23 de agosto de 2006, 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, 8.069, de 13 de julho de 1990, 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e 9.503, de 23 de setembro de 1997, os Decretos-Lei nos 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e para tratar do financiamento das políticas sobre drogas;
21. Lei Nº 13.812, de 16 de março de 2019	Institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, cria o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);
22. Lei Nº 13.824, de 9 de maio de 2019	Altera o art. 132 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre a recondução dos conselheiros tutelares;
24. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019	Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

Anos 2011-2020 Incidência da legislação sobre a proteção à infância	Objetivos
23. Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019	Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);
24. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019	Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

O período compreendendo os anos de Anos 2011-2020 apresenta uma hiperprodução legislativa, se comparado a todos os períodos precedentes da história do Brasil. Apresenta, também, uma diversidade de temas, embora haja ainda o predomínio de leis voltadas à prevenção, coibição e/ou punição das violências contra crianças e adolescentes, a exemplo das seguintes leis: Lei nº 12.415, Lei nº 13.010, Lei nº 13.046, Lei nº 13.431, Lei nº 13.441, Lei nº 13.440. Esta década foi marcada pela presença de situações de violência contra crianças e adolescentes e teve no caso do menino Bernardo sua maior expressão. Isto porque Bernardo foi vítima da violência e da negligência por parte de todos os que tinham obrigação e dever de protegê-lo: a família, na pessoa do pai e da madrasta, a escola, a comunidade e o poder público: conselho tutelar, CREAS, Ministério Público, Vara da Infância:

“Quando o Ministério Público de Três Passos instaurou, em 16 de dezembro de 2013 um procedimento administrativo – o PA Nº 00917.00052/2013, para apurar suspeita de que Bernardo Uglione Boldrini, 11 anos, sofria negligência afetiva, o sofrimento a que o menino órfão de mãe estava submetido já datava de mais tempo – pelo menos, segundo registros oficiais, desde julho. Ainda assim, mesmo que toda a cidade, a escola, o conselho tutelar, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), o Ministério Público e a Justiça tenham sabido, em algum momento, que ele tinha “medo”, vivia em “abandono” “em situação de risco”, sujo, mal vestido, por vezes desnutrido, não existe dentro do PA que virou processo, nenhum depoimento formal de Bernardo. Há apenas recortes do que o menino que vagava pelas ruas teria dito a autoridades e a amigos em situações diversas” (Gazeta Zero Hora, 2014)

Bernardo contava com o amor e solidariedade de vizinhos como o casal Carlos e Juçara Petry, que

costumavam acolhe-lo, alimentá-lo e cuidá-lo como filho, sabendo de toda a negligência de que era vítima. No entanto, dado o fato de ser o pai do menino um médico conceituado na cidade e na região, não conseguiram enfrentar o pai do menino em ação de guarda. O poder do pai de Bernardo se sobrepunha a sua existência negligenciada e sofrida e parecia mobilizar inclusive os interesses das autoridades a quem Bernardo pediu socorro inúmeras vezes.

Família de Carlos e Juçara Petry, que costumava acolher o menino, é citada nos ofícios



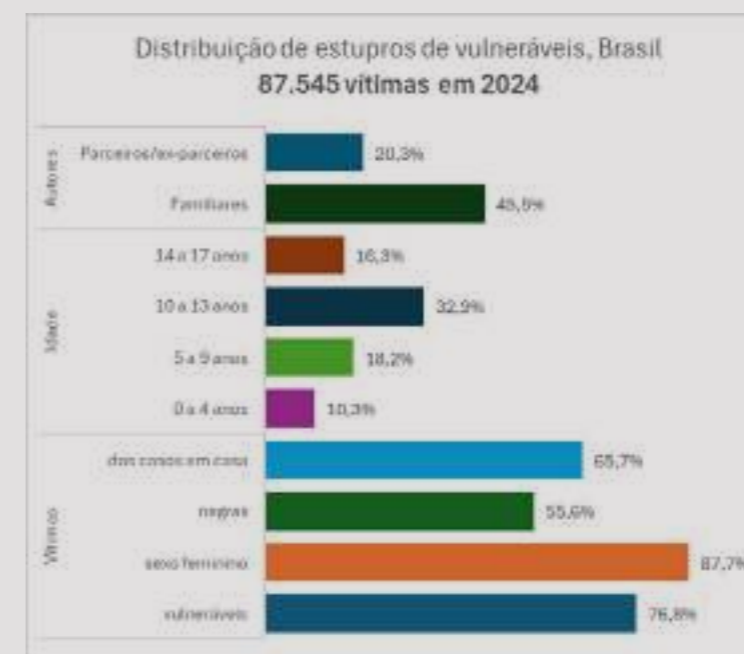
Foto: Divulgação / Arquivo Pessoal Divulgada no Jornal Gazeta Zero Hora

As múltiplas violências que sofreu Bernardo, culminando com a violência letal, estão diretamente relacionadas à ausência de respeito a sua dignidade enquanto menino e ser humano, digno de respeito e consideração como qualquer ser humano, e não devem jamais ser esquecidos pela sociedade brasileira para que outros Bernardos, a exemplo do também menino e criança, Henry Borel, também vítima de violências múltiplas, que em escalada levaram ao homicídio, não venham a ser naturalizadas pelas repetições cotidianas dos noticiários.

A violência contra crianças e adolescentes, em suas múltiplas formas, necessita ser combatida com rigor e

informação, esta última, especialmente para os sujeitos crianças e adolescentes, para que sejam capazes de identificar expressões veladas de violência cotidiana sob a forma de “cuidados”, “correções”, brincadeiras, segredos e outros atos, perpetrados por adultos, sejam eles pais/mães e/ou seus cuidadores/as e responsáveis.

Apesar da proliferação de leis visando coibir o fenômeno das violências, os indicadores mostram a persistência e aumento do fenômeno no país. O gráfico abaixo, extraído do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, corrobora tal afirmação:



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025

O gráfico acima demonstra que o ano de 2024 registrou o maior número de crimes sexuais contra crianças e adolescentes de toda a história do país: o estupro e estupro de vulneráveis (pessoas com idade inferior a 14 anos segundo Artigo 217-A do Código Penal Brasileiro Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940), com um total de 87.545 casos denunciados. O crime ocorreu em todas as faixas etárias tendo a maior incidência na faixa dos 10 aos 13 anos apresentando 32,9% dos casos, seguida da faixa de 5 a 9 anos com 18,2% e 14 a 17 com 16,3% dos casos. Chama atenção o total de 10,3% na faixa etária de 0 a 4 anos com um total de 9.017 casos em números absolutos de crianças e/ou até bebês (vulneráveis) vítimas de estupro em 2024 no Brasil, indicando que nem bebês, nem crianças na mais tenra idade

estão seguras em seus lares. Do total de 87.545 casos 65,7% ocorreram em casa, sendo a maioria das vítimas do sexo feminino 87,7% e 76,8% vulneráveis, com idade inferior a 14 anos (FBSP, 2025, p.18).

A hiperprodução legislativa do período assinalado 2011-2020, apresenta, também, uma diversidade de temas, que incluem desde o cuidado com a amamentação, ao acesso à creche e pré-escola, prevenção da gravidez na adolescência, conselhos tutelares, Política Nacional Antidrogas, entre outras, todas importantes para a proteção de crianças e adolescentes, a exemplo da fixação da obrigação de prover “alimentos” por genitor/a agressor/a, afastado do convívio familiar por medida protetiva.

No entanto, merece destaque especial o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, promulgado por Jair Bolsonaro, que teve como objetivo extinguir a Política Nacional de Participação Popular, legitimada pelo Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, promulgado pela presidenta Dilma Rousseff e que instituiu também a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. O referido Decreto tem por finalidade reconhecer e valorizar as instâncias de participação popular construídas desde a luta contra a ditadura militar e em favor da redemocratização do país, passando pela Assembleia Nacional Constituinte e pela configuração do novo desenho de políticas públicas introduzido pelo modelo descentralizado e participativo da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente e das demais políticas públicas, a exemplo da saúde, da educação, da assistência social e demais políticas que preveem a participação da sociedade civil, de forma paritária, nos conselhos, nas conferências nacionais, estaduais e municipais e nas comissões de políticas públicas. No entanto, a investida do governo Bolsonaro, através do dito Decreto nº 9.759, teve como objetivo desmontar os espaços de participação popular previstos no Artigo 204 da Constituição Federal que reza:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à

esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (Brasil, 2025).

Ademais, o referido decreto teve como objetivo esvaziar os espaços e fóruns de participação social na área da infância e adolescência, a exemplo do CONANDA e dos conselhos estaduais e municipais de direitos da criança e do adolescente, numa demonstração clara de conservadorismo e de repúdio às formas de organização da sociedade civil.

Atendendo a pressões da sociedade civil, em 26 de novembro de 2020 foi realizada virtualmente a 11ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, convocada pelo então presidente Jair Bolsonaro e realizada de forma virtual, sob a coordenação da ministra da Mulher, da família e dos direitos humanos Damares Alves. A referida Conferência teve como eixos centrais: a) promoção e garantia dos direitos humanos no contexto pandêmico; b) enfrentamento das violações e vulnerabilidades decorrentes da Pandemia; c) ampliação da participação de crianças e adolescentes na formulação de políticas públicas; d) participação da sociedade civil no controle das políticas e d) garantia de recursos para as políticas sociais. Os objetivos da respectiva Conferência, a partir de uma agenda construída pelo Conanda junto a gestores do MDH, contrastam com os dois decretos visando a extinção de todas as formas de participação popular promulgadas pelo governo federal. O referido Decreto nº 9.759 assim como o Decreto nº 9.812, de 30 de maio de 2019, que também trata da extinção de conselhos e colegiados de participação popular, foi revogado pelo Decreto nº 11.371, de 1º de janeiro de 2023, sob o novo governo de Luís Inácio Lula da Silva.

A convocação da 12ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente foi realizada pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva atendendo à deliberação do Conanda em sua 318ª Assembleia Ordinária que deliberou pelo adiamento da mesma Conferência para o período de 2 a 4 de abril de 2024 (ao invés de realizá-la em 2023/dezembro) para permitir o tempo de realização de todas as conferências municipais e estaduais

no país. As imagens abaixo ilustram o protagonismo infantil durante a 12ª Conferência assim como a presença do presidente da república Luís Inácio Lula da Silva na respectiva Conferência.



Imagem: José Cruz Fonte: Agência Brasil

Lula participaa da 12ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: 'garantir um futuro promissor'

Presidente detalha ações federais para ampliar o acesso de jovens à educação de qualidade



O ano de 2020, início da Pandemia da Covid-19, curiosamente não apresenta nenhuma lei tratando e/ou incidindo sobre a proteção à infância e adolescência no Brasil. O Fundo das Nações Unidas para a Infância -Unicef, a Organizações Internacionais Não Governamental *Better Care Network* e *Aliança para a Proteção da Criança em Ações Humanitárias* (The Alliance for Child Protection in Humanitarian Action), lançaram a Nota Técnica "Proteção das crianças e adolescentes durante a pandemia da Covid-19" a fim de orientar profissionais e órgãos dos poderes públicos sobre como proceder durante a Pandemia a fim de mitigar os riscos a que estiveram expostos crianças e adolescentes e oferecer garantias mínimas de direitos.

O Conanda expediu o documento "Recomendações do Conanda para a proteção integral a crianças e adolescentes durante a pandemia do covid-19" a fim de orientar e recomendar, de acordo com o ECA e com a Normativa Internacional, sobre procedimentos visando a proteção de crianças e adolescentes durante a Pandemia, dentre as quais:

"A implementação de medidas emergenciais no âmbito econômico e social que, além de mitigar a transmissão comunitária do COVID-19, também garantam

o direito à vida e à saúde da criança e do adolescente, expressos no artigo 7º do Estatuto da Criança e do Adolescente, por meio da aplicação dos recursos orçamentários necessários, sendo necessária inclusive a suspensão ou revogação da Emenda Constitucional 95/2016” (Conanda, 2020).



Fonte: Folha UOL — Foto: Divulgação/Saúde-DF- G1

Durante o governo Bolsonaro as expressões da questão social no Brasil apresentaram caráter multifacetado, impactando sobretudo na educação, no acesso aos serviços de saúde e aos benefícios socioassistenciais. A extinção do Programa Bolsa Família – PBF, sem nenhum argumento ou razão consistente que justificasse tal ato, e a criação do Auxílio Brasil foram iniciativas visando apagar o legado do Partido dos Trabalhadores e que tiveram como saldo a desorganização do CadÚnico e na gestão do programa, dos serviços complementares e do

acompanhamento das condicionalidades (Gonçalves, et. all, 2024, p. 115). A consequência mais notória foi o aumento da pobreza no país pois conforme Neri (2022):

Só para exemplificar com as linhas internacionais de pobreza usadas mundo afora. Em 2021, o número de pessoas com renda domiciliar per capita até 497 reais mensais para a linha de U\$ 5,50 dia ajustada por paridade do poder de compra (R\$ 497 mensais) atingiu 62,9 milhões de brasileiros; 33,5 milhões para a linha de U\$ 3,20 dia (R\$ 289 mensais) e 15,5 milhões para a linha de U\$ 1,90 dia (R\$ 172 mensais). (Neri, 2022, p.5).

O crescimento da pobreza tem consequências nefastas especialmente para crianças e adolescentes. Segundo dados do ICL, com a pandemia de COVID-19 (início em 2020), houve outro agravamento histórico: com o aumento da inflação, desemprego, diminuição do poder de compra e encarecimento dos alimentos. Estima-se que, em abril de 2021, cerca de 116,8 milhões de brasileiros viviam com insegurança alimentar, sendo 43,3 milhões em situação moderada e 19 milhões em situação grave. A PoU média triangular de 2020 a 2022 ficou em impressionantes 4,7%, o que levou à incontestável inclusão do Brasil de volta ao Mapa da Fome (ICL, 2025)³².

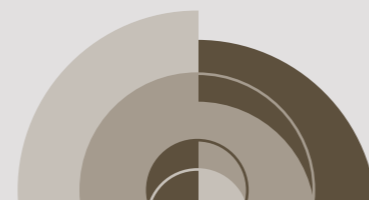
³². PoU Indicador da *Prevalence of Undernourishment* (prevalência de subnutrição) utilizado pela *Food and Agriculture Organization* – FAO das Nações Unidas.

Anos 2020-2025 Incidência da legislação sobre a proteção à infância	Objetivos
1. Lei nº 14.154, de 26 de maio de 2021	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para aperfeiçoar o Programa Nacional de Triagem Neonatal (PNTN), por meio do estabelecimento de rol mínimo de doenças a serem rastreadas pelo teste do pezinho; e dá outras providências;
2. Lei nº 14.344, de 24 de maio de 2022	Cria mecanismos para a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente;
3. Lei nº 14.340, de 18 de maio de 2022	Altera a Lei nº 12.318, de 26 de agosto de 2010, para modificar procedimentos relativos à alienação parental, e a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estabelecer procedimentos adicionais para a suspensão do poder familiar;
15. Lei nº 15.211 de 17 de setembro de 2025	Dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais (Estatuto Digital da Criança e do Adolescente). Esta Lei não altera o ECA é um Estatuto à Parte

Anos 2020-2025 Incidência da legislação sobre a proteção à infância	Objetivos
4. Lei nº 14.548, de 13 de abril de 2023	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para compatibilizá-la com a Lei nº 12.127, de 17 de dezembro de 2009, que criou o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos, e com a Lei nº 13.812, de 16 de março de 2019, que instituiu a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e criou o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas;
5. Lei nº 14.692, de 3 de outubro de 2023	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para possibilitar ao doador de recursos aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente a indicação da destinação desses recursos, na forma que específica;
6. Lei nº 14.721, de 8 de novembro de 2023	Altera os arts. 8º e 10 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para ampliar a assistência à gestante e à mãe no período da gravidez, do pré-natal e do puerpério;
7. Lei nº 14.811, de 12 de janeiro de 2024	Institui medidas de proteção à criança e ao adolescente contra a violência nos estabelecimentos educacionais ou similares, prevê a Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual da Criança e do Adolescente e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), e 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);
8. Lei nº 14.950, de 2 de agosto de 2024	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre o direito da criança e do adolescente de visitação à mãe ou ao pai internados em instituição de saúde;
9. Lei nº 14.979, de 18 de setembro de 2024	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a fim de tornar obrigatória, para a autoridade judiciária, a consulta aos cadastros estaduais, distrital e nacional de crianças e adolescentes em condições de serem adotados e de pessoas ou casais habilitados à adoção;
10. Lei nº 14.987, de 25 de setembro de 2024	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estender o direito ao atendimento psicossocial às crianças e aos adolescentes que tiverem qualquer dos pais ou responsáveis vitimados por grave violência ou preso em regime fechado;
15. Lei nº 15.211 de 17 de setembro de 2025	Dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais (Estatuto Digital da Criança e do Adolescente). Esta Lei não altera o ECA é um Estatuto à Parte

Anos 2020-2025 Incidência da legislação sobre a proteção à infância	Objetivos
11. Lei nº 15.163, de 3 de julho de 2025	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para modificar as penas dos crimes de abandono de incapaz e de maus-tratos, a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto da Pessoa Idosa), para modificar as penas do crime de exposição a perigo da saúde e da integridade física ou psíquica da pessoa idosa, a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), a fim de estabelecer penas para o crime de abandono de pessoa com deficiência que resulte em lesão corporal de natureza grave ou em morte, e a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para vedar a aplicação da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, em caso de apreensão indevida de criança ou de adolescente;
12. Lei nº 15.234, de 7 de outubro de 2025	Cria causa de aumento de pena para o crime de vender, fornecer, servir, ministrar ou entregar, ainda que gratuitamente, de qualquer forma, a criança ou a adolescente, bebida alcoólica ou, sem justa causa, outros produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica, no caso de a criança ou o adolescente utilizar ou consumir o produto.
13. Lei nº 15.240, de 28 de outubro de 2025	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para caracterizar o abandono afetivo como ilícito civil.
14. Lei nº 15.243, de 28 de outubro de 2025	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para garantir assistência integral e multiprofissional à criança e ao adolescente dependentes químicos e/ou com problemas decorrentes do uso de drogas.
15. Lei nº 15.211 de 17 de setembro de 2025	Dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais (Estatuto Digital da Criança e do Adolescente). Esta Lei não altera o ECA é um Estatuto à Parte

A produção de 15 leis no período 2020-2025 sinaliza uma hiperprodução legislativa que tende a superar o período 2011-2020, se consideramos que ainda não se encerrou o período de 10 anos até 2029. Percebe-se uma diversidade de temas embora alguns fundamentais e já listados nos períodos anteriores se façam presentes: violência doméstica e familiar contra crianças e adolescentes; violência nos estabelecimentos educacionais e similares assim como a Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual



da Criança e do Adolescente constante na Lei nº 14.811, de 12 de janeiro de 2024. Observa-se que a questão da violência

parece ter predomínio, embora os cuidados neonatais e assistência à gestante também tenham mobilizado a agenda do Congresso Nacional desde os anos 1990. Chama atenção a preocupação com a criança e o adolescente e sua exposição aos riscos de dependência física de substâncias, como as leis Lei nº 15.234 e Lei nº 15.243, ambas de outubro de 2025. No futuro próximo, provavelmente Lei 15.243 será alterada para incluir a dependência de Internet, telas, *games* e gadgets eletrônicos, tendo em vista que há estudos suficientes indicando o “vício comportamental” ou a dependência de Internet com consequências graves e ainda não mesuradas, especialmente sobre crianças, adolescentes e jovens. Pode-se assinalar o avanço da Lei nº 15.211 de 17 de setembro de 2025 e seu regulamento pelo Decreto nº 12.622, de 17 de setembro de 2025. Trata-se da Lei que protege crianças em ambientes digitais (ECA Digital) como um primeiro passo.

Referências

ABRINQ 2025. Dia 18 de maio: por que essa data é tão importante? Disponível em <https://www.fadc.org.br/noticias/18-de-maio#:~:text=Institu%C3%ADda%20por%20meio%20da%20Lei,e%20assassinada%20em%20Vit%C3%B3ria%20%2D%20ES> Consulta em novembro de 2025.

Agencia Nacional de Notícias sobre a Infância – ANDI. Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infante-Juvenil. Disponível em Sem título-1Consulta em novembro 2025.

Arretche, Marta. Financiamento Federal e Gestão Local de políticas sociais: O difícil equilíbrio entre Regulação, Responsabilidade e Autonomia. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 8, nº 2, pp. 331-345. Disponível em <https://www.scielo.br/j/csc/a/V7vhj4b34zhmMZ8YcWcYDJy/?format=pdf&lang=pt>

Coêlho, Ailta Barros de S. R. Política de proteção à infância e à adolescência e descentralização. O Caso do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do adolescente – CDCA de João Pessoa-PB, 1997. Dissertação de Mestrado em Serviço Social, Universidade Federal da Paraíba – UFPB- CCHLA.

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Recomendações do Conanda para a proteção integral a crianças e adolescentes durante a pandemia do covid-19. Disponível em [recomendacao-no-01-de-23-de-marco-de-2020.pdf](https://www.conanda.org.br/documentos/recomendacao-no-01-de-23-de-marco-de-2020.pdf) Consulta novembro 2025.

Costa, Carlos Gomes o novo direito da criança e do adolescente no Brasil o conteúdo e o processo das mudanças no panorama legal Cadernos CBIA Nº 2 Rio de Janeiro, Ano I, Ministério da Ação Social – MAS- CBIA, jan-fev. 1992.

Del Priori, Mary. (Org.) História da Criança no Brasil. São Paulo: Contexto, 1991.

Fernandes, Antônio Cesar Araújo. Dependência de trajetória e Mudança institucional. *Perspectivas*, São Paulo, v. 44, p. 177-192, jul./dez. 2013.

Engels, Friedrich. A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado. Rio de Janeiro, Editorial Vitória Ltda, 1964. Disponível em A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado Consulta em novembro 2025.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, São Paulo, 2025. Disponível em 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública: 2025 Consulta em novembro 2025.

Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF. Declaração dos Direitos da Criança. 20 de Novembro de 1959. Disponível em DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS - UNICEF Consulta em outubro, 2025.

Gazeta Zero Hora. Caso Bernardo: documentos revelam atuação da rede de proteção. Disponível em <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2014/04/Caso-Bernardo-documentos-revelam-atuacao-da-rede-de-protecao-4485460.html> Consulta novembro 2025.

Gonçalves, Marilene P., Barreto, Ketnen R. M. e Martins, Valter. Trajetória do Bolsa Família e a recomposição das estratégias de superação da fome no Brasil. *Revista Princípios*, nº 169 jan./abr. 2024, pp. 105-123.

Instituto Conhecimento Liberta – ICL. ICL Notícias. Retirada do Brasil do Mapa da Fome da ONU: o significado e as metodologias por trás desse dado. Disponível em Brasil e o Mapa da Fome da ONU: avanços, recuos e metas Consulta novembro 2025.

Kramer, Sílvia. A política do pré-escolar no Brasil. A arte do disfarce. 4ª Edição, São Paulo, Cortez, 1992.

Maia, Maria Clara de Mendonça. Redemocratização e movimentos feministas

brasileiros: a luta pela legalização do aborto na década de 1980. *ex æquo*, n.º 50, pp. 113-129. Disponível em <https://scielo.pt/pdf/aeq/n50/0874-5560-aeq-50-113.pdf> Consulta em novembro 2025.

Maciel, Katia Regina F. Andrade. Em defesa do superior interesse da criança como princípio constitucional e sua interpretação pelas cortes superiores no Brasil nas demandas de relações parento-filiais. *Revista do Ministério Público*. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 47, jan./mar. 2013, pp. 105-141. Disponível em https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2580660/Katia_Regina_Ferreira_Lobo_Andrade_Maciel.pdf Consulta em 01/11/2025.

Marcílio, Maria Luiza. História social da criança abandonada, Editora Hucitec, 1998.

Melo, Marcus André de. O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social. *DADOS—Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 4, 2005, pp.845a889. Disponível em Redalyc.O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social Consulta Novembro 2025.

Neri, Marcelo. Mapa da Nova Pobreza. Rio de Janeiro, RJ – junho/2022 - FGV

Social. pp.40. (inclui anexo em separado com atlas de pobreza). Disponível em <https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza> <https://cps.fgv.br/en/NewPovertyMap> Consulta em novembro 2025.

Pierson, P. Increasing returns, path dependence, and study of politics. *American Political Science Review*, v.94, n.2, p.251-267, 2000.

Ribeiro, Darcy. O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil. Curitiba: Cia das Letras, 2006.

Rizzini, Irene e Pilotti, Francisco. A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro. Editora AMAIS – Santa Úrsula – Instituto Interamericano Del Niño, 1995.

Santos, B.R., et al. Desenvolvimento de paradigmas de proteção para crianças e adolescentes brasileiros. In: ASSIS, S.G., et al., orgs. Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009, pp. 19-65. Disponível em <https://books.scielo.org/id/3svc2> Consulta em outubro de 2025.

Weber, Max,. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva / Max Weber; tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn – Brasília, DF : Editora Universidade de Brasília, 2000. Disponível em [Weber%2c M cap 1 Conceitos Sociológicos fundamentais - Economia e Sociedade.pdf](#) Consulta em novembro 2025.



ACERVO EM MOVIMENTO

35 ANOS DO ECA

Parcerias



FLACSO
BRASIL
Faculdade Latino-
Americana de
Ciências Sociais



UnB
Universidade
de Brasília



Centro de Estudos
Avançados
Multidisciplinares/UnB



Fundação de
Empreendimentos
Científicos e Tecnológicos



Ministério dos Direitos
Humanos e da Cidadania
/ Secretaria dos Direitos
das Crianças e dos
Adolescentes