



AS ALTERAÇÕES DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE AO LONGO DE SEUS 33 ANOS¹

CHANGES TO THE CHILD AND ADOLESCENT STATUTE OVER ITS 33 YEARS

Roberto da Silva*

Universidade de São Paulo – USP

 <https://orcid.org/0000-0001-8195-8664>

kalil@usp.br

RESUMO: O artigo é constituído em referência aos 33 anos de existência do Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil (Lei 8.060, de 13 de julho de 1990). Foi utilizado como fonte de pesquisa os processos legislativos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para identificação dos projetos de lei que resultaram alterações na legislação original. A análise foi feita quantitativamente a partir de períodos presidenciais, apontando como resultado final 645 alterações ao longo dos 33 anos de existência da lei.

PALAVRAS-CHAVE: ECA; lei 8.069; criança e adolescente; protagonismo; democracia

ABSTRACT: The article is constituted in reference to the 33 years of existence of the Child and Adolescent Statute in Brazil (Law 8.060, of July 13, 1990). The legislative processes of the Chamber of Deputies and the Federal Senate were used as a source of research to identify the bills that resulted in changes in the original legislation. The analysis was made quantitatively from presidential periods, pointing out as a result 645 changes over the 33 years of existence of the law.

KEYWORDS: ACE; law 8.069; child and teenager; protagonism; democracy

¹ Este artigo foi um dos últimos trabalhos de pesquisa de Roberto da Silva. Ainda hospitalizado, ele me solicitou que fizesse no texto as correções apontadas pelos pareceristas da Revista Fênix. No dia 20 de dezembro, de 2023, Roberto faleceu. Eu, João Clemente de Souza Neto, convidei sua filha Ana Beatriz da Silva, para fazermos os ajustes do texto. Gostaria de registrar que Roberto da Silva foi um grande intelectual, militante dos direitos humanos e educador social

* Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo e Livre Docente em Pedagogia Social também pela Universidade de São Paulo. Professor Livre Docente do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

INTRODUÇÃO

Este artigo, baseado em pesquisa documental, tem como objetivo analisar as alterações legislativas promovidas na Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). É preciso ressaltar que a Legislação é sempre um reflexo das contradições sociais, econômicas, religiosas e políticas, assim como sua aplicabilidade. A história da legislação da infância e da adolescência no Brasil tem a marca das conjunturas políticas (SOUZA NETO, 2003). Justifica-se a pertinência desta pesquisa, porque no ano de 2023, o ECA completou 33 anos de existência [e resistência]. Sancionado em 1990, na gestão de Fernando Collor, o ECA é o documento que prevê e assegura os direitos e deveres para com as crianças e adolescentes de todos os âmbitos da sociedade, alterando os paradigmas conceituais, sociais e culturais do Brasil em relação à infância e adolescência, deixando de entendê-los como adultos em miniatura.

Na época de sua promulgação o país foi considerado progressista em comparação a outros países da América Latina. Até então estava em vigência Código de Menores de 1979, sucessor do Código de Menores de 1927, que se pautavam pelo Direito Penal do Menor e pela Doutrina da Situação Irregular, respectivamente, e foram banidos pela Doutrina da Proteção Integral, sua grande inovação.

O Estatuto, apelidado de ECA, foi assinado por Fernando Collor de Mello, primeiro presidente brasileiro eleito pelo voto direto, após a ruptura com a Ditadura Militar e a emergência de um processo de transição política para a democratização do país. Este Presidente disparou um conjunto de práticas referentes aos direitos de crianças e jovens tentando apagar ou deixar opaca a participação dos movimentos sociais na construção do ECA. (LEMOS, 2009, p. 138)

Assim como outros autores e pesquisas brasileiras sobre a atualidade, celebramos a manutenção do mesmo e sua importância na preservação e

garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes. No entanto, apontamos também para a existência de problemas na implementação do ECA e ressaltamos que, ainda que ele tenha assegurado os direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil, quando feito um recorte de acordo com a condição econômica e social, local de moradia, gênero e etnia, esses grupos ainda estão à margem da Lei, portanto ainda vulneráveis e sujeitos a violações de seus direitos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente é um dos documentos que mais prezam, também, pelos direitos das mulheres, isto porque é passível de observação o fato de que em diversos artigos existe a garantia de ampliação dos direitos às mães, sobretudo nos quesitos da vida e da saúde. O documento foi aprovado na forma de Lei Complementar à Constituição Federal, para regulamentação do Artigo 227; portanto, só pode ser alterado por meio de Lei da mesma natureza; daí nossa opção de conduzir esta pesquisa a partir do confronto entre as Leis. Frisaremos, então, as alterações, pontuando avanços e retrocessos do ECA, em concomitância com os mandatos presidenciais.

No geral, dos 267 artigos originais do ECA, 96 sofreram alterações. Somando, porém, os artigos, parágrafos, incisos, letras e alíneas, são 649 as alterações preconizadas por meio de 39 diferentes Leis. Um artigo do ECA foi revogado e cinco foram vetados em diferentes períodos. Um destes, vetado por Fernando Henrique Cardoso, foi depois restabelecido pelo Congresso Nacional, e dezessete novos artigos foram incluídos por renumeração de artigos existentes com desdobramentos que vão das letras A até L. Ao Artigo 260, por exemplo, sobre doações aos Fundos da Criança e do Adolescente, foram acrescentados os artigos 260A e 260 B, até o 260L. O 254 foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, no primeiro mandato do Lula, para estabelecer alguma censura aos meios de comunicação.²

² O Supremo Tribunal Federal (STF) considerou inconstitucional parte do artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que obrigava veículos de Rádio e Televisão a transmitirem conteúdos

A Lei 12.010, de 3 de agosto de 2009, decorrente da aprovação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, aprovado no governo Lula, foi a Lei que mais impactou o ECA, com 192 alterações, além de provocar alterações no Código Civil e na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A natureza das mudanças foi, principalmente, no sentido de garantir direitos à gestante, parturiente, lactante e à mãe presa.³ A Lei 13.257, de 8 de março de 2016, aprovada no governo Dilma, resultou em 84 alterações no ECA e impactou também o Código de Processo Penal e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), instituindo a Política Nacional da Primeira Infância, das quais vamos nos estender um pouco mais na análise. A Lei 13.509, de 22 de novembro de 2017, aprovada no governo Temer, provocou 67 alterações no ECA, basicamente sobre adoção, destituição do poder familiar, guarda, apadrinhamento e garantias de direitos para os adotantes, também decorrentes da aprovação do Plano Nacional de convivência Familiar e Comunitária. A Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012, aprovada no governo Dilma, instituiu o SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo) e provocou 27 alterações no ECA, também com significativa participação do GEPÊPRIVAÇÃO.

Curiosamente, a parte mais polêmica do ECA e que mais mereceu ataques durante os seus 33 anos de vigência, foi a que menos sofreu alteração. Estamos nos referindo ao Título III do ECA, que abrange os artigos 103 a 128, que definem o Ato Infracional e as Medidas Socioeducativas aplicáveis ao adolescente. As duas únicas alterações aceitas se referem à possibilidade do trabalho externo do adolescente em cumprimento de medida de internação e a diminuição do prazo de revisão da medida de seis para três meses.

de acordo com o horário estabelecido pela classificação indicativa. Os Ministros que derrubaram a classificação indicativa, votando na inconstitucionalidade do dispositivo, alegam que o artigo 254 do ECA, que prevê multa para emissoras que apresentam programas em horário diverso do autorizado, configura censura prévia, atacando assim a liberdade de expressão dessas empresas.

3 Neste capítulo, houve uma importante contribuição do GEPÊPRIVAÇÃO, coordenado pelo Livre Docente Roberto da Silva.

O artigo mais polêmico, e, portanto, mais visado do ECA, Artigo 104, não sofreu nenhuma alteração até hoje, não obstante as dezenas de propostas apresentadas à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, propondo a redução da maioria penal de 18 para 16 e até para 14 anos de idade. (BARROS NETA, LEMOS e BICALHO, 2015; MASELLA e SILVA, 2018).

A seguir, apresentamos o quantitativo das alterações feitas no ECA, em cada mandato presidencial, e adotamos este critério pelas seguintes razões: o princípio da alternância no poder (LOCKE, 1974; 1998; HUME, ROUSSEAU, 1978); a prerrogativa que tem o governante de definir a linha filosófica de seu governo (T. H. Marshall, 1967); a tradição paternalista e patrimonialista dos governos, mesmo que eleitos democraticamente; a tendência que tem cada governo de destruir as marcas do anterior para imprimir suas próprias marcas na história; o quadro de transição política que marcou o Brasil depois da democratização, com governos de centro, de direita e de esquerda.

A pesquisa documental foi feita a partir do confronto do texto original aprovado em 13 de julho de 1990 com o texto atualizado até 13 de julho de 2023. Os quantitativos foram levantados a partir do confronto entre a data de promulgação da Lei e o período do mandato presidencial.

Alterações efetuadas no ECA em cada mandato presidencial			
Presidente		Duração do mandato	Nº de alterações no ECA (645)
Fernando Collor (PRN)		15 de março de 1990 até 29 de dezembro de 1992 (2 anos e 289 dias)	5
Itamar Franco (PMDB)		29 de dezembro de 1992 até 1º. de janeiro de 1995 (2 anos e 3 dias)	0
Fernando Henrique Cardoso (PSDB)		1º. de janeiro de 1995 até 1º. de janeiro de 2003 (8 anos)	10

Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	1º. e 2º. mandatos - 1º. de janeiro de 2003 até 1º. de janeiro de 2011 (8 anos e 17 dias) 3º. Mandato - 1º. de janeiro de 2023 até o presente	388
Dilma Rousseff (PT)	1º. de janeiro de 2011 até 31 de agosto de 2016 (5 anos e 243 dias)	139
Michel Temer (PMDB)	31 de agosto de 2016 até 1º. de janeiro de 2019 (2 anos e 123 dias)	95
Jair Bolsonaro (PSL)	1º. de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2022	12

FONTE: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes> e elaboração do autor.

FERNANDO COLLOR DE MELLO

Assim como pontuado anteriormente, o Estatuto foi publicado durante o mandato de Fernando Collor, então presidente pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN) em 1990, (o mandato foi de 1990 até meados de 1992, quando houve o *impeachment*). Sua eleição representou uma vitória civil sobre os militares, pela perspectiva do Movimento Diretas Já, que reivindicava, dentre outras coisas, o controle civil sobre o poder militar. No entanto, o ECA representa o resultado de lutas e embates de forças que se imbricam em uma rede de relações, de demandas e de reivindicações anteriores à posse do presidente Fernando Collor.

O saudoso Antonio Carlos Gomes da Costa (1949 - 2011), no documento Brasil. Criança. Urgente: a Lei 8086/90, identificou nos discursos do governo Collor a linha que pretendia difundir a ideia de que a criança e o progresso caminham juntos, ou seja, o ECA seria o instrumento que levaria o país a caminhar para um processo civilizatório, tendo em vista que definia o público infante juvenil, como prioridade absoluta para o estado e toda a sociedade e a criação do Ministério da Criança, algo nunca visto no mundo. Em cada criança, em cada menor carente, há de se criar um brasileiro que tenha condições perfeitas para o exercício da mais autêntica liberdade. Vamos enfrentar o problema com determinação, com energia. Até hoje, pouco se

fez. As iniciativas empreendidas foram sempre pequenas e inexpressivas diante da magnitude do drama. [...] Por isso estou convocando a Nação, cada brasileiro a engajar-se de corpo e alma na luta pela criança. Precisamos de todos: do cidadão, das famílias, das igrejas e organizações religiosas, dos empresários, dos trabalhadores, dos partidos políticos, 142 *Fractal: Revista de Psicologia*, v. 21 – n. 1, p. 137-150, Jan./Abr. 2009. Flávia Cristina Silveira Lemos dos organismos representativos da sociedade, dos veículos de comunicação. O Brasil, enfim, tem de conscientizar se de que ou se salvam as crianças, ou se perde o País. A luta pelo bem-estar e pela felicidade de nossos filhos tem a motivá-la o instinto natural mais profundo de defesa da prole e o imperativo ético maior da defesa do homem. De hoje em diante, a minha equipe de governo irá dedicar-se ao resgate das crianças brasileiras. [...] Que o dia de hoje marque o compromisso de meu governo com essa causa (MELLO, 1990, p. 13-14).

Collor de Mello se apresenta como o líder que irá libertar os “menores carentes”, convidando a nação a compartilhar com ele esta “missão”, que ele designa como nobre. Neste ato, há uma evidente despolitização e tentativa de apagamento das ações de grupos de reivindicação e de movimentos sociais que lutaram para a inserção de crianças e adolescentes em um quadro jurídico de cidadãos e de sujeitos de direitos (COSTA, 1990), como foi o caso do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR que ocupou o Congresso Nacional no dia de votação do Projeto de Lei 193/1990 que deu origem ao ECA).

Em relação às modificações no seu mandato, a primeira e principal alteração foi a redação do Artigo 139 por meio da Lei 8.242, de 12 de outubro de 1991, que cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) como a instância máxima de formulação, deliberação e controle das políticas públicas para a infância e a adolescência na esfera federal.

Anteriormente, o processo eleitoral para escolha dos integrantes do Conselho Tutelar foi estabelecido em Lei Municipal e realizado sob a presidência de Juiz Eleitoral e a fiscalização do Ministério Público. Com a

promulgação desta Lei, todo o processo eleitoral para os conselhos tutelares passou a ser de responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. A mesma Lei criou o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais e municipais, instituiu a dedução do Imposto de Renda para pessoas físicas e jurídicas como receita dos fundos e atribuiu ao Ministério Público a fiscalização quanto à aplicação dos recursos.

No Governo Collor, em 6 de agosto de 1990, ocorreu a primeira tentativa de redução da idade penal no ECA, por meio do PL 5500, apresentada pelo deputado Francisco Amaral (PMDB/SP). Ao final, foi arquivada pelo fato de o parlamentar não ter sido reeleito.

ITAMAR FRANCO

Após o afastamento do então presidente Fernando Collor, Itamar Franco (PMDB) assumiu a presidência em 1992 (o mandato foi de 1992 até 1995). Apesar de não existir nenhuma alteração no ECA aprovada em seu mandato, nele ocorreu a aprovação da chamada Lei da Paternidade (Lei 8.560, de 29 de dezembro de 1992). Esta Lei foi incorporada ao ECA, possibilitando lavrar o Registro de Nascimento na maternidade em que a criança nasce. Esta foi uma conquista importante para a inclusão de crianças e adolescentes nas políticas públicas.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Fernando Henrique Cardoso (PSDB) foi eleito para o cargo em 1995 (o mandato foi de 1995 até 2003). Na área da criança e do adolescente, os principais programas e projetos estratégicos foram: Toda Criança na Escola, Programa Educação de Jovens e Adultos, Programa Escola de Qualidade para Todos, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa Saúde da Criança e Aleitamento Materno e Programa de Reinserção Social do

Adolescente em Conflito com a Lei. Dentre as alterações, a mais importante foi a revogação do Artigo 233 do ECA, por meio da Lei 9.455, de 7 de abril de 1997, que suprimiu todas as referências aos crimes de torturas cometidos contra crianças e adolescentes, uma aparente contradição ao seu mandato, pois em 13 de maio de 1996, pouco mais de um ano antes, ele mesmo havia criado o Programa Nacional de Direitos Humanos. O artigo 244 do ECA também sofreu modificações nesse mandato. A Lei 9.975, de 23 de junho de 2000 incluiu a alínea A, referente à proibição da submissão de crianças e adolescentes à prostituição ou à exploração sexual, estipulando penas para os proprietários, gerentes e responsáveis dos estabelecimentos, bem como a possibilidade de cassação da licença do estabelecimento.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Fabírcia Maria Milanezi (2015) em sua tese de doutoramento informa que;



www.revistafenix.pro.br

[...] os principais programas desenvolvidos no âmbito das políticas sociais na área da criança e do adolescente no primeiro mandato do Governo Lula dividiam-se em cinco grandes setores: educação, assistência social, saúde, trabalho e justiça (p. 287).

Em 11 de outubro de 2007, na véspera do Dia das Crianças, foi lançado o PAC das Crianças, um subprograma do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), um pacote para enfrentar a violência contra crianças e adolescentes, prevendo gastos de R\$ 2,9 bilhões até 2010, que viriam de 14 ministérios e de empresas estatais. O projetos para adolescentes, do *PAC das Crianças*, incluiu internados que consumiram R\$ 534 milhões entre 2008 e 2010. Segundo a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, o número de adolescentes internados por práticas de violência quase quadruplicou, entre 1996 e 2006. O

pacote previa gastos de R\$ 199 milhões na reforma e construção de 49 unidades de internação e a criação de um financiamento para municípios com mais de 50 mil habitantes, para implementar medidas socioeducativas, fazendo com que os internos prestassem serviços à comunidade. O PAC das Crianças, por meio do Ministério do Esporte, destinou R\$ 37,6 milhões para a construção de quadras esportivas em unidades de internação: elas ainda teriam bibliotecas, oficinas e ambulatórios.^[10]

Foi criado um incentivo, que repassou R\$ 1.500,00, em um único pagamento, às famílias que acolhessem de volta crianças levadas para abrigos por causa da pobreza, a partir de 2008; outro, destinado à transferência de jovens com mais de 18 anos, dos abrigos para moradias coletivas, oferecendo estágios em bancos estatais; e o último incentivo repassou R\$ 70 milhões a 445 municípios para reforma dos abrigos.^[10] Uma verba de R\$1,4 bilhão foi destinada ao auxílio a crianças e adolescentes que sofreram violência e para criar, até 2009, um Cadastro Nacional de Adoção, o que foi efetivamente feito em 2008 pelo Conselho Nacional de Justiça.

Tanto as ações do PAC da Criança quanto das 388 alterações realizadas no ECA durante os dois mandatos de Lula foram originárias de estudos realizados pelo Unicef e IPEA em 2004, que ficaram conhecidos como Censo Nacional de Abrigos e deram origem ao Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, em 2007, e depois à reformulação de toda a legislação sobre adoção no Brasil. Uma medida polêmica do governo Lula e que ainda repercute negativamente entre os profissionais e pesquisadores da questão penitenciária foi a aprovação da Lei 11.942, de 28 de maio de 2009, que não alterou o ECA, mas diz respeito à primeira infância. Esta Lei modificou a Lei de Execução Penal (Lei 7.210, DE 11 de julho de 1984):

Os estabelecimentos penais destinados a mulheres serão dotados de berçário, onde as condenadas possam cuidar de

seus filhos, inclusive amamentá-los, no mínimo, até 6 (seis) meses de idade. (Art. 83 - § 2º).

Além dos requisitos referidos no art. 88, a penitenciária de mulheres será dotada de seção para gestante e parturiente e de creche para abrigar crianças maiores de 6 (seis) meses e menores de 7 (sete) anos, com a finalidade de assistir a criança desamparada cuja responsável estiver presa. (Art. 89).

Para muitos pesquisadores e professorias da questão penitenciária, a polêmica gira em torno do encarceramento da criança junto da mãe. Compreende-se a necessidade do aleitamento materno e a presença da mãe nos primeiros meses de vida da criança, mas a que custo isto se torna necessário a partir do momento em que a criança passa a viver encarcerada com a mãe.

Em relação às modificações no mandato de Lula, a primeira ocorreu em 2003 com a promulgação da Lei 10.764, de 12 de novembro de 2003, versando sobre o sigilo da identidade e imagens de crianças e adolescentes. Em hipótese alguma, pode circular a identificação da criança ou adolescente e isto inclui dados pessoais e familiares ou iniciais dos nomes em notícias publicadas. A produção, direção, apresentação, venda, fornecimento, divulgação ou publicação de conteúdo de qualquer meio, utilizando criança ou adolescente em cena pornográfica, de sexo explícito ou vexatória terá pena de reclusão. A Lei 11.185, de 7 de outubro de 2005, dispõe sobre o direito ao atendimento integral à saúde de crianças e adolescentes por intermédio do Sistema Único de Saúde, garantindo o acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde. A Lei 11.259, de 30 de outubro de 2005 determinou investigação imediata em caso de desaparecimento de criança ou adolescente. Em caso de desaparecimento de crianças e adolescentes, a notificação não deve ser feita somente depois de 48 h como era anteriormente. As disposições estão sob as ações de responsabilidade no asseguramento dos direitos à criança e ao adolescente, referentes ao não oferecimento ou oferta irregular, em estabelecimento de ensino, assistência social e saúde. Vale

ressaltar que não excluem a proteção judicial e de outros interesses protegidos pela Constituição.

Em 2008, foi aprovada a Lei 11.829, 25 de novembro de 2008, 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. Então, são proibidas a produção, reprodução, direção, fotografias, filmagens, registros ou armazenamento de cenas de sexo explícito ou pornografia envolvendo crianças ou adolescentes. Qualquer uma dessas vinculações está alinhada a pena em regimes de privação e multa. Essas modificações são todas relacionadas a tecnologia e suas inovações. A Lei 12.010, 3 de agosto de 2009, dispõe sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes e, como vimos acima, foi a Lei que mais provocou alterações no ECA, modificando a nomenclatura de abrigo para acolhimento (familiar e institucional), institucionalizando o modelo da família acolhedora, definindo prazo máximo de permanência em acolhimento institucional, regulando de uma vez por todas a adoção e provocando repercussões no Código Civil Brasileiro, na Lei de Execução Penal, na LDB e na legislação trabalhista.

DILMA ROUSSEFF

A única mulher a governar o Brasil teve seu mandato de janeiro de 2011 até 31 de agosto de 2016, quando sofreu processo de *impeachment*. Nas modificações feitas durante o seu mandato, pode-se observar a preocupação em ampliar o direito das gestantes, o direito à convivência familiar e comunitária, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer. As ações em relação às políticas de atendimento se pautaram na execução de projetos e programas que beneficiassem a assistência social, a diminuição das violações e suas

decorrências. O IV Relatório *Um Brasil para as crianças e adolescentes*, elaborado pela Fundação ABRINQ, registra que

[...] entre 2011 e 2014, houve 14 programas federais com foco na saúde infantil, materna e de adolescentes; ampliação da rede de esgotamento sanitário e de acesso a moradias. As áreas de cultura, educação, lazer e esporte contaram com 25 programas, e a proteção social, com foco na prevenção da violência, maus-tratos e abusos, 14 programas.

Em relação às modificações durante o mandato presidencial de Dilma Roussef, a promulgação da Lei 12.415, de 2011, que determina que alimentos provisórios sejam fixados cautelarmente em favor da criança ou adolescente cujo agressor seja afastado da moradia comum por determinação judicial, levou a uma inclusão no Artigo 130 do ECA. A Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012, instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), para regulamentar a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. A Lei 12.696, de 25 de julho de 2012, havia alterado a redação do Artigo 132, no entanto, mas a modificação feita em 2019 é que está valendo. As alterações nos artigos 134, 135 e 139 se referem aos Conselhos Tutelares, disciplinando suas eleições e estendendo aos conselheiros direitos trabalhistas e formação continuada.

Em 2014, a Lei 12.955 estabeleceu prioridade na tramitação de processos de adoção em que o adotando for criança ou adolescente com deficiência ou com doença crônica. A lei 12.962 de 2014, estabeleceu aos pais privados da liberdade, independentemente de autorização judicial, o direito a visitas periódicas de filhos em acolhimento institucional. A Lei 13.010, de 2014 (conhecida como Lei menino Bernardo), estabeleceu o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante e deu uma definição legal para o conceito de

castigo físico, instituindo também a obrigatoriedade de a União, os estados e os municípios implementarem políticas visando à sua prevenção.

Para os fins desta Lei, considera-se: I - castigo físico: ação de natureza disciplinar ou punitiva aplicada com o uso da força física sobre a criança ou o adolescente que resulte em: a) sofrimento físico; ou b) lesão; II - tratamento cruel ou degradante: conduta ou forma cruel de tratamento em relação à criança ou ao adolescente que: a) humilhe; ou b) ameace gravemente; ou c) ridicularize.

A Lei 13.046, de 2014, obrigou as entidades públicas e privadas de atendimento social a terem em seus quadros pessoal capacitado para reconhecer e reportar maus-tratos de crianças e adolescentes. Em 2015, a Lei 13.106 reforçou a previsão já existente no ECA de caracterizar como crime vender, fornecer, servir, ministrar ou entregar bebida alcoólica e outros produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica em crianças e adolescentes. Em 2016, a Lei 13.257 criou a Política Nacional Integrada para a Primeira Infância, que foi promulgada para reforçar o caráter intersetorial da Ação Brasil Carinhoso, iniciativa do Plano Brasil Sem Miséria, que foi lançada em maio de 2012 para combater a extrema pobreza nessa parcela da população. O benefício do Brasil Carinhoso foi estendido a todas as famílias do Bolsa Família que ainda estavam na extrema pobreza. Isso representou retirar o Brasil do denominado Mapa da Fome. Esta Lei ampliou significativamente a proteção do ECA à mulher e, por esta razão, vale a pena transcrever alguns de seus artigos:

Art. 8º. É assegurado a todas as mulheres o acesso aos programas e às políticas de saúde da mulher e de planejamento reprodutivo e, às gestantes, nutrição adequada, atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério e atendimento pré-natal, perinatal e pós-natal integral no âmbito do Sistema Único de Saúde. §1º. O atendimento pré-natal será realizado por profissionais da atenção primária. §2º. Os profissionais de saúde de referência da gestante garantirão sua vinculação, no

último trimestre da gestação, ao estabelecimento em que será realizado o parto, garantido o direito de opção da mulher. §3º Os serviços de saúde onde o parto for realizado assegurarão às mulheres e aos seus filhos recém-nascidos alta hospitalar responsável e contrarreferência na atenção primária, bem como o acesso a outros serviços e a grupos de apoio à amamentação. §5º. A assistência referida no §4º. deste artigo deverá ser prestada também a gestantes e mães que manifestem interesse em entregar seus filhos para adoção, bem como a gestantes e mães que se encontrem em situação de privação de liberdade. §6º. A gestante e a parturiente têm direito a 1 (um) acompanhante de sua preferência durante o período do pré-natal, do trabalho de parto e do pós-parto imediato. §7º. A gestante deverá receber orientação sobre aleitamento materno, alimentação complementar saudável e crescimento e desenvolvimento infantil, bem como sobre formas de favorecer a criação de vínculos afetivos e de estimular o desenvolvimento integral da criança. §8º. A gestante tem direito a acompanhamento saudável durante toda a gestação e a parto natural cuidadoso, estabelecendo-se a aplicação de cesariana e outras intervenções cirúrgicas por motivos médicos. §9º. A atenção primária à saúde fará a busca ativa da gestante que não iniciar ou que abandonar as consultas de pré-natal, bem como da puérpera que não comparecer às consultas pós-parto. §10º. Incumbe ao poder público garantir, à gestante e à mulher com filho na primeira infância que se encontrem sob custódia em unidade de privação de liberdade, ambiência que atenda às normas sanitárias e assistenciais do Sistema Único de Saúde para o acolhimento do filho, em articulação com o sistema de ensino competente, visando ao desenvolvimento integral da criança.



Foram em anos diferentes, mas o Artigo 13 do ECA sofreu modificações durante o mandato da presidenta, enquanto sua redação foi dada por uma Lei de 2014. A inclusão do §1 e §2 aconteceram dois anos depois com a Lei 13.257, de 2016, regulamentando a prática histórica brasileira de entregar filhos para adoção, com esta redação: §1º. As gestantes ou mães que manifestem interesse em entregar seus filhos para adoção serão obrigatoriamente encaminhadas, sem constrangimento, à Justiça da Infância e da Juventude. Esta lei é reputada como uma das mais importantes alterações no ECA, pois de fato colocou a família brasileira dentro da política pública de saúde por meio do Sistema Único de

Saúde (SUS) e assegurou que toda mulher que queira ser ou seja mãe, receba gratuitamente todos os cuidados necessários para uma gravidez segura, coisa que mesmo países de primeiro mundo não conseguem garantir. A Lei 13.306, de 2016, proporcionou a compatibilização do ECA com a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), para fixar a gratuidade do atendimento em creche e pré-escola da criança de zero a cinco anos de idade, colocando para os municípios um dos maiores desafios da educação brasileira.

MICHEL TEMER

Após sofrer o golpe, Dilma Rousseff deixou o governo e seu vice, Michel Temer (PMDB) assumiu a presidência da República para completar o mandato de 31 de agosto de 2016 até 1º. de janeiro de 2019. Sua imagem política vinha sendo construída com adjetivos como formal e tranquilo. No entanto, durante o mandato como vice-presidente e com seus embates políticos com a presidenta Dilma, outros adjetivos começaram a ser atribuídos a ele, tais como o de traidor, por ter apunhalado a Presidenta durante o processo de *impeachment*. Outras evidências da estremecida parceria foram a carta enviada por ele a Dilma e a divergência de opiniões durante a crise política e econômica, evidenciando que haviam se tornado opositores declarados.

Seus últimos meses de mandato foram cobertos de denúncias e investigações sobre participação em organizações criminosas, corrupção e lavagem de dinheiro. No entanto, sua prisão só foi decretada em 21 de março de 2019, meses após deixar o cargo. O governo de Temer assumiu uma postura de retrocesso em relação ao ECA e aos direitos das crianças e adolescentes. Assim como aconteceu em 2017, um ano marcado por debates acerca da redução da maioridade penal, acompanhamos posições reacionárias por parte do governo e da população apoiadora. Em 13 de julho desse mesmo ano, o ECA fazia 28 anos e a data foi marcada pelo medo em relação aos retrocessos. Dentre as

modificações deste mandato, está a inclusão do inciso VI no artigo que dispõe sobre o *acompanhamento da prática do processo de amamentação, prestando orientações quanto à técnica adequada, enquanto a mãe permanece na unidade hospitalar, utilizando o corpo técnico já existente*, feito pela Lei 13.436, de 12 de abril de 2017. Com a Lei 13.438, de 26 de abril de 2017, ocorreu a inclusão do §5º. no Art.14º., que corresponde à obrigatoriedade de *aplicação de protocolos ou outro instrumento, com a finalidade de detectar, em consulta pediátrica de acompanhamento da criança, risco para o seu desenvolvimento psíquico*. Destacada como as mais importantes, estão as modificações feitas pela Lei 13.509, de 22 de novembro de 2017 que alteram a redação e incluem diversos pontos nos artigos referidos aos critérios, prazos de processo, regras para diminuição no tempo de duração dos trâmites para adoção e um procedimento mais simplificado para entrega voluntária de crianças e adolescentes à adoção. Durante a votação para essas modificações, foi preciso que o Congresso derrubasse o veto feito em quatro pontos pelo Presidente Temer ao projeto de Lei que buscava facilitar a adoção no país. De acordo com o governo, o prazo sobrecarregaria as equipes interprofissionais dos serviços de acolhimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), “podendo comprometer o trabalho em outras tarefas essenciais” (BRASIL, 2018).

Especialistas da área da infância enxergam com bons olhos as modificações. No entanto, o embate maior se refere ao papel do Poder Judiciário, tendo em vista que são processos longos, que a destituição do poder familiar é sempre uma questão delicada, que as filas do Cadastro Único de Adoção devem ser respeitadas e que se deve evitar ao máximo a devolução de crianças adotadas. A Lei deu celeridade aos processos de destituição de poder familiar, alterou procedimentos no processo de adoção internacional, deu prioridade a adoção de irmãos, crianças e adolescentes com deficiência, doença crônica ou com necessidades específicas de saúde, entre outras modificações. Houve alterações nas Leis do Trabalho (CLT), aprovadas pelo Decreto-Lei 5.452,

de 1º de maio de 1943, estendendo à pessoa que adotar uma criança ou um adolescente as mesmas garantias trabalhistas concedidas aos pais sanguíneos, como licença-maternidade, estabilidade provisória após a adoção e direito de amamentação. Estas alterações impactaram também a Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), especialmente o Artigo 1.638, que prevê a perda do poder familiar em caso de entrega irregular de filhos para adoção.

A Lei 13.431, de 4 de abril de 2017 incluiu no Artigo 208 as penalidades aplicáveis por “ofensas aos direitos de crianças e adolescentes e ao não oferecimento ou oferta irregular”; mas o Artigo 248, que prevê penalidades para o uso irregular de mão de obra de doméstica de adolescentes trazidos de outra comarca, foi revogado por esta Lei. A Lei 13.441, de 8 de maio de 2017, incluiu a Seção V-A, na qual define os denominados crimes de Internet no Artigo 190 e regulamenta “a infiltração de agentes de Polícia para a investigação de crimes contra a dignidade sexual de criança e de adolescente”. A Lei 13.440, de 8 de maio de 2017, alterou a pena do Artigo 244A, no que se refere à proibição da submissão de crianças ou adolescentes a prostituição ou exploração sexual. E a nova pena de reclusão é de quatro a dez anos com multa, podendo levar à perda de bens e valores utilizados durante a prática criminosa.

A promulgação da Lei 13.715, de 24 de setembro de 2018, no mandato de Michel Temer, reforçou as orientações da Lei 12.010, de 3 de agosto de 2009, e a Lei 13.715, de 24 de setembro de 2018, veio aprimorar um dos artigos-chaves do ECA, e expressou com mais precisão a ruptura entre a Doutrina da Proteção Integral e a Doutrina da Situação Irregular. Originalmente, o Artigo 23 do ECA prescreve que “A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do pátrio poder”, e o seu §1º.

Não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída

em serviços e programas oficiais de proteção, apoio e promoção.

O descumprimento desta regra ainda é a principal causa de abandono, de disponibilização de filhos para a adoção e de acolhimento institucional de crianças e adolescentes no Brasil. O sistema prisional brasileiro, principalmente as prisões femininas, sempre foi visto como potencial mercado de adoção, de retroalimentação de instituições de acolhimento e de disputas pela guarda de filhos de presos e presas e a introdução de um 2º. parágrafo no Artigo 23 constitui a base jurídica para pôr fim a esta situação.

A condenação criminal do pai ou da mãe não implicará a destituição do poder familiar, exceto na hipótese de condenação por crime doloso sujeito à pena de reclusão contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar ou contra filho, filha ou outro descendente.

JAIR BOLSONARO

Eleito em 2019, o mandato de Bolsonaro (representante do PSL quando eleito; no entanto, ficou parte do tempo de seu governo sem partido) é a representação da extrema direita e da onda conservadora que veio acompanhada de uma ideologia que abomina as questões sociais e despreza as minorias, com discursos, ameaças e decisões que são adjetivadas como xenofobia e genocídio, além de outros termos que a mídia cria todos os dias. São alvos de seus discursos de ódio a Educação, a Universidade, a Ciência, as populações indígena e quilombola e até a COVID 19, que ela chama de “gripezinha”. Dentre as políticas ameaçadas, destacamos o Estatuto da Criança e do Adolescente, alvo de diversas chacotas, intimidações e críticas por parte do presidente.

“O ECA tem que ser rasgado e jogado na latrina. É um estímulo à vagabundagem e à malandragem infantil”⁴, afirmou Bolsonaro durante ato de campanha em Araçatuba, interior de São Paulo, em 2018. Ao longo da sua trajetória na política, nunca escondeu o apoio à redução da maioridade penal, seus apelos pelo aumento do turismo de exploração sexual da mulher, com inclusão de crianças e adolescentes e discursos favoráveis ao trabalho infantil. Vale ressaltar que esses pontos são defendidos ao longo da história do ECA como avanços em relação à proteção da criança e do adolescente. Apesar de sancionadas pelo presidente Bolsonaro, vale ressaltar que as propostas não foram escritas por esse governo, deste modo, não são de sua total responsabilidade.

Dentre as modificações, a Lei 13.257, de 8 de março de 2016, incluiu no Artigo 8º. a alínea A, que instituiu a Semana da Prevenção da Gravidez na Adolescência, com o objetivo de disseminar informações. E foi adicionado um parágrafo único que coloca como encargo do poder público, em conjunto com a organização da sociedade civil, a efetivação dessas ações.

Já a Lei 13.845, de 18 de junho de 2019, deu nova redação ao inciso V do Artigo 53 que se refere a garantia de vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentam a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica. Também incluiu a alínea A pela Lei 13.840, de 5 de junho de 2019, que dispõe sobre o dever das instituições de ensino, clubes e agremiações recreativas e de estabelecimentos congêneres de assegurar medidas de conscientização, prevenção e enfrentamento ao uso ou dependência de drogas ilícitas.

Compreendida como a principal modificação, a Lei 8.212, de 24 de julho de 1991, alterou o Artigo 83, com mudanças relacionadas às regras para as viagens feitas por crianças e adolescentes. Anteriormente, crianças menores de 12 anos que fossem viajar sem os responsáveis precisavam de autorização

⁴ FONTE: <https://www.redebrasilatual.com.br/eleicoes-2018/se-acabar-com-o-eca-bolsonaro-vai-exportar-criancas-a-todo-tipo-de-abuso/>

judicial. Com a modificação, menores de 16 anos precisam de autorização para viajar sozinhos. No entanto, embora benéfica, existem na medida brechas de interpretação. Por exemplo, “Qual seria o documento de comprovação de parentesco? Qual a distância de permissão?”, ou seja, o texto é subjetivo ao entendimento de cada leitor.

Em compensação, a alteração na redação do Artigo 132 pela Lei 13.824, de 9 de maio de 2019, refere-se à possibilidade de reeleição para o Conselho Tutelar, por mais de duas vezes, medida essa que não é consensual dentro da própria categoria. Alguns entendem que possa ser uma boa alternativa para que os conselheiros com boa atuação continuem no cargo e que em lugares nos quais não existam muitos interessados a medida seria justificável. É vista também como uma medida complexa capaz de engendrar outros desdobramentos, pois assim como acontece com a classe política, o cargo de conselheiro tutelar pode ser entendido como uma profissão, gerando todos os penduricalhos disso decorrentes. É sabido também que em inúmeras cidades existe um forte assédio por parte de líderes religiosos e líderes do crime organizado para dominar os conselhos tutelares e usá-los para os seus próprios propósitos.

Um adendo sobre a relação do presidente com os princípios fundamentais do ECA: em março de 2020, ele excluiu os conselhos tutelares da lista de serviços essenciais, durante as medidas de enfrentamento ao avanço do coronavírus, através de uma medida publicada em Março de 2020. Ainda em seu mandato, com a publicação do Decreto 10.003, de 4 de setembro de 2019, que interfere diretamente no CONANDA, diversos jornais intitularam-no como “liquidação dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente”, isto porque alterou o funcionamento do órgão, diminuindo a participação da sociedade e colocando o governo como participante absoluto. As medidas aplicadas foram consideradas como desmonte do CONANDA, uma vez que sua prática inviabiliza que ele seja o principal órgão deliberativo sobre políticas para a área.

Anteriormente, a finalidade do órgão, desde sua criação, era “deliberar sobre normas gerais para a formulação e implementação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas no ECA, além de acompanhar e avaliar a sua execução”. Agora, de acordo com o Decreto 10.003, de 2019, passa a ser definido apenas como “órgão colegiado de caráter deliberativo, integrante da estrutura organizacional do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)”. E a modificação no Artigo 22 incluiu a alínea A através da Lei 13.869, de 5 de setembro de 2019, que dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade, praticados por servidores públicos

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou dar um panorama das modificações legislativas no Estatuto da Criança e do Adolescente, relacionando-as com os mandatos presidenciais, visando compreender e explicitar o quanto as modificações de alguma forma foram reflexos das intenções desses governos e do modo como enxergavam os direitos e deveres do Estado para com as crianças e adolescentes.

Nossa expectativa é que estudos desta natureza possam ilustrar o campo de disputa acirrada que é a área da infância e da adolescência, tanto do ponto de vista político quanto legislativo e judicial, e a necessidade de se preservar o ECA, a importância de sua ampla divulgação e a vigilância constante da sociedade e das instituições democráticas e progressistas para que eventuais alterações sejam sempre no sentido de aprimorar a aplicação da Lei e de avançar na promoção, garantia e defesa de direitos e não na sua negação ou supressão.

Dada a imensa diversidade étnica, regional, cultural e socioeconômica do Brasil, a efetivação do ECA ainda não alcançou sua plenitude,

principalmente se considerarmos a pluralidade de infâncias, adolescências e juventudes. Assim, para muitos, os preceitos trazidos em meio aos artigos do ECA não condizem com o interesse público de uma parte da sociedade, principalmente no que diz respeito ao encarceramento, regressão de pena e maioria penal.

O ECA continua sendo a referência nacional e internacional na promoção, garantia e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, mas a recente onda de eleição de governos extremistas de direita tem colocado sob risco toda a gama de direitos individuais, sociais e coletivos, seja em função de uma lógica econômica racionalista, seja em função de posicionamentos morais que apresentem restrições em relação à ampliação das liberdades, à autonomia e à emancipação do sujeito e com forte reação às manifestações dos movimentos sociais e populares.

Numa última checagem na Câmara dos Deputados, por onde começa a tramitação dos projetos de Lei que alteram o ECA, foi possível identificar 613 projetos de Lei apresentados em 2019 e outros 120 em 2020, alguns com propostas ostensivamente reacionárias em relação ao ECA, como aumentar o período de internação na medida socioeducativa, estender a internação até os 28 anos de idade, adotar a internação compulsória para dependentes químicos e tirar dos adolescentes em medida socioeducativa o direito à visita íntima.

Outros são na linha dos costumes como isenção de autorização de viagens para adolescentes, liberação de jogos de ação, permissão para o uso de armas, restrição para acessos a exposições e mostras audiovisuais e massivas campanhas em escolas, serviços de saúde e meios de comunicação, para maior controle sobre os comportamentos de crianças e adolescentes.

Até mesmo princípios consagrados no direito internacional como restrições ao controle de natalidade, cláusulas pétreas, irretroatividade dos direitos humanos e imprescritibilidade dos crimes de violação de direitos humanos, são questionados por meio desses projetos de Lei, como se o Brasil

estivesse ainda da Idade das Pedras e não tivesse já experimentado o melhor que a democracia pode proporcionar em termos de liberdades e de afirmação da dignidade da pessoa humana.

Ainda que as políticas públicas sofram mudanças ao sabor dos interesses e conveniências dos grupos políticos momentaneamente no poder, é o estado de vigilância constante das instituições republicanas e da sociedade civil organizada que impede sua completa desfiguração, como se viu em decisões do Supremo Tribunal Federal e do Congresso Nacional, que reverteram propostas governamentais de alterações prejudiciais aos melhores interesses da criança e do adolescente brasileiros.

Por fim, repetimos o epíteto que o ex-presidente da República atribuiu ao Estatuto da Criança e do Adolescente “O ECA tem que ser rasgado e jogado na latrina. É um estímulo à vagabundagem e à malandragem infantil”, afirmou Bolsonaro durante ato de campanha em Araçatuba, interior de São Paulo, em 2018. Os discursos de ódio foram parcialmente interrompidos com os resultados das eleições presidenciais de 2022, que elegeram novamente Lula para conduzir os destinos da nação, restaurar a confiança do povo brasileiro em suas instituições republicanas, além da obrigação de reverter os retrocessos impostos nos últimos quatro anos e administrar o legado da Pandemia de COVID, com mais de 700 mil mortos no Brasil. É diante deste cenário que aceitamos o desafio de proceder a uma avaliação quanto às alterações no ECA, ao longo de seus 33 anos de existência, e que antecipamos a comemoração de seu 33º. aniversário em 2023.

REFERÊNCIAS

BARROS NETA, Fernanda Teixeira de; LEMOS, Flávia Cristina Silveira; BICALHO, Pedro Paulo Gastalho; ZAMORA, Maria Helena. **Uma Análise Crítica de Propostas de**

Emendas Constitucionais para a Redução da Maioridade Penal. Rev. Bras. Adolescência e Conflitualidade, 2015(13):287-317.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Congresso derruba veto a novas regras de adoção.** 20/10/2018. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/532195-congresso-derruba-veto-a-novas-regras-de-adoacao/>. Acesso 20/07/2023.

BRASIL. Lei no 8.069, de 13 de Julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LeiS/L806.>. Acesso em: 20/01/2021.

COSTA, A. C. G. da; RIVERA, D. Introdução. In: COSTA, A. et al. (Org.). **Brasil, criança urgente: a Lei 8069/90.** São Paulo: Columbus, 1990. p. 9-10

HUME, David. **Tratado sobre a Natureza Humana.** 2ª Ed. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

LEMOS, F.C.S **O Estatuto da Criança e do Adolescente em discursos autoritários** (2009). In: Fractal: Revista de Psicologia, v. 21 – n. 1, p. 137-150, Jan./Abr. 2009.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo.** São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil.** Editora Abril Cultural, São Paulo, 1.974.

MILANEZI, F. M. 2015. **Direitos humanos das crianças e dos adolescentes e as políticas públicas no Brasil,** de Fernando Henrique a Lula. Thèse (doctorat), Univ. de Salamanca, p.467.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social.** São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SILVA, Roberto da. MASELLA, Márcio Alexandre. **O debate nacional sobre o encarceramento precoce da juventude no Brasil.** São Paulo: Revista Trama, January 2018, nº 9(1). DOI: 10.5935/2177-5672/trama.v9n1p51-85.

SOUZA NETO, João Clemente de. **A trajetória do menor a cidadão: filantropia, municipalização, políticas sociais.** São Paulo: Arte Impressa, 2003.

RECEBIDO EM: 28/07/2023

PARECER DADO EM: 23/10/2023