

# CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA CONSTITUINTE: FRAGMENTOS DE LUZ SOBRE OS INVISÍVEIS

*Adriano Moreira,<sup>1</sup>  
Leila Maria Ferreira Salles<sup>2</sup>*

## Resumo

O ECA foi elaborado a partir da regulamentação da Constituição Federal de 1988, notadamente de seu artigo 227. As disposições da CF88 a respeito de crianças e adolescentes, todavia, não foram incorporadas ao texto constitucional em virtude da benevolência dos parlamentares; ao contrário, foram inseridas mediante um significativo processo de luta e de mobilização, travado, especialmente, durante o funcionamento da ANC 1987-1988. Nesta perspectiva, objetivamos neste estudo analisar as propostas e os embates, relativos à infância e à adolescência, surgidos durante o processo de elaboração da CF88, bem como a redação final do texto constitucional no intuito de observar seus possíveis avanços e fragilidades. Trata-se de pesquisa documental.

**Palavras-chave:** Constituição Federal de 1988. ECA. Crianças e Adolescentes.

## CHILDREN AND ADOLESCENTS IN THE CONSTITUENT ASSEMBLY: FRAGMENTS OF LIGHT ON THE INVISIBLE

The CAS was prepared from the regulation of the Federal Constitution of 1988, notably article 227. The provisions of CF88 regarding children and adolescents, however, were not incorporated into the Constitution by virtue of the grace of parliamentarians; on the contrary, they were inserted through

1 UNESP-Rio Claro

2 livre docente da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

a significant process of struggle and mobilization, caught, especially during operation of the ANC from 1987 to 1988. In this perspective, this study aimed to analyze the proposals and the conflicts relating to children and adolescents, occurring during the process of drafting the CF88 and the final draft of the Constitution in order to observe their progress and possible weaknesses. This is documentary research.

**Keywords:** Federal Constitution of 1988. CAS. Children and adolescents.

O marco inicial para a produção da CF88 ocorreu em 28 de julho de 1985, quando o então Presidente da República, José Sarney, encaminhou proposta de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) ao Congresso Nacional.

Antes de prosseguirmos é forçoso lembrar que Sarney foi o primeiro civil a exercer a Presidência da República desde o golpe militar imposto ao país por setores das Armadas em 1964. Eleito de forma indireta, no Congresso Nacional, por 480 votos, como vice-presidente de Tancredo de Almeida Neves, Sarney foi empossado chefe do Governo Federal em 21 de abril de 1985, em virtude do falecimento de Neves. Ironicamente, depois de um longo prélio pela redemocratização do Brasil, que nos primeiros anos da década de 1980 culminou num movimento intitulado “Diretas Já” – que reivindicava a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 5, de 1983<sup>3</sup>, de autoria de Dante Martins de Oliveira, que pleiteava, dentre outras coisas, eleições simultâneas, por sufrágio universal e voto direto e secreto, para a presidência e a vice-presidência da República, nas quais estariam aptos a votar os brasileiros maiores de trinta e cinco anos de idade e no exercício dos direitos políticos (artigo 1º). Desse modo, foi empossado como mandatário máximo da nação um indivíduo

<sup>3</sup> Esta proposta de emenda constitucional foi rejeitada em 25 de abril de 1983 por uma diferença de 22 votos. Vide a tramitação em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18035>>.

claramente vinculado ao regime ditatorial, cuja biografia inclui a presidência da União Democrática Nacional (UDN), entre os anos de 1958 e 1965, partido que ofertou amplo apoio à deposição de João Goulart; a presidência da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), em 1979, partido surgido em 1965, em grande medida com egressos da UDN, e que constituía a principal força de sustentação do regime militar; posteriormente exerceu a presidência do Partido Democrático Social (PDS), herdeiro político da ARENA, entre 1980 e 1984.

Contradições à parte, aproximadamente quatro meses depois da Presidência da República propor ao Congresso Nacional a instalação de uma Assembleia Nacional Constituinte, é aprovada, pelas mesas diretoras da Câmara e do Senado Federal, a Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985 que, em linhas gerais: instituía tal expediente, o definia como unicameral, livre e soberano, e fixava a data de 1º de fevereiro de 1987 para o início de seu funcionamento (artigo 1º). (BRASIL, 1985, Não paginado).

Contudo, a forma estabelecida para a composição da ANC indicava que o tão aguardado momento de democratizar o país e de promover maior justiça social se converteria, rapidamente, num processo árduo e conflituoso. Isto porque ao lado dos 487 deputados federais e dos 49 senadores escolhidos em 15 de novembro de 1986 por mais de 69 milhões de eleitores, juntaram-se outros 23 parlamentares, “indicados pelo *establishment* civil-militar e não eleitos pelo povo” (ARAÚJO, 2013, p. 333), os chamados “senadores biônicos”, que careciam, pois, de legitimidade para elaborar a futura Constituição.

Somaram-se a estes outros reveses. Contrariando a “ideia de uma Constituinte exclusiva, defendida por expressiva parcela da sociedade”, que se dedicaria privativamente à produção da Constituição e se dissolveria assim que este trabalho fosse concluído – o que, em tese, ofertaria maior desprendimento para que os parlamentares promovessem

transformações na estrutura do país – foi instituída uma Constituinte congressional, que exerceria, concomitantemente, as funções comuns do parlamento e a elaboração da Carta Magna. (VERSIANI, 2010, p. 242).

A composição das bancadas partidárias na ANC também sinalizava que mudanças mais densas não seriam facilmente encaminhadas pelo texto constitucional. Referimo-nos ao fato de que os partidos políticos que obtiveram o maior número de assentos na constituinte eram majoritariamente compostos por egressos das duas agremiações que, de uma forma ou outra, sustentaram durante quase duas décadas o regime autoritário iniciado em 1964: o PDS, o PFL, o PSC e o PL, fundados, basicamente, com antigos membros da ARENA e que somavam, na instalação da Assembleia, 181 parlamentares (32%); o PMDB, o PDT e o PSB, formados a partir da adesão de integrantes do extinto MDB e que dispunham de 313 congressistas (56%). Conseqüentemente, como afirma Fernandes (1989, p. 116), deputado que integrou a ANC, os segmentos conservadores formaram uma ampla maioria no Congresso, “basta ver os investimentos que as classes burguesas mais poderosas fizeram nas campanhas eleitorais para conquistar a qualquer preço o controle do processo constituinte”.

Com o início dos trabalhos, surgiria mais uma amarra: a própria estrutura de funcionamento da ANC, que desmembraria a atividade constituinte em oito comissões temáticas, que abrigavam cada uma três subcomissões, além das comissões de sistematização e de redação. Salienta-se que as questões relativas à infância e à adolescência foram tratadas na “Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso”, que integrava a “Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência, Tecnologia e da Comunicação” (artigo 15 da Resolução nº 2, de 1987).

Para Fernandes (1989, p. 8) esta “fragmentação do processo constituinte”, embora aparentemente “dotada de uma racionalização inatacável”, encobria na verdade a intenção

de impedir que a Constituição desencadeasse rupturas com a ordem socioeconômica e o conservadorismo da época, refreando assim eventuais transformações estruturais no país.

Divididas e subdivididas, as vontades radicais, divergentes e revolucionárias [...] estarão sempre nas garras da modernização conservadora [...]. Os constituintes estarão sempre diante de tarefas discretas, dispersas e diluídas [...] ficarão segregados em um canto isolado e condenados a se afogarem em um copo de água. (FERNANDES, 1989, p. 81-82).

Neste contexto, como teriam sido tratadas, durante a constituinte, a questão da infância e da adolescência que, à época, era regulada por uma legislação autoritária, ultrapassada e incapaz de proteger inúmeras crianças e adolescentes e garantir-lhes uma vida com o mínimo de dignidade? Aliás, a julgar pelos dados expostos anteriormente, possivelmente muitos parlamentares que aprovaram o Código de Menores de 1979 possuíam assentos na ANC (conforme citado na página anterior).

Inicialmente podemos assinalar que a questão da infância e da adolescência não integrou o rol de temas que centralizaram e polemizaram as discussões durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Pinheiro apresenta alguns dados sobre este fato:

Fontes que tratam dos temas polêmicos, durante a ANC não incluem a questão da criança e do adolescente. [...]. 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 ANC. (2004, p. 347-348).

Trechos de uma matéria veiculada pelo Jornal do Brasil em 6 de agosto de 1987, intitulada “Criança pode ser esquecida na Constituição”, corroboram o descaso dos parlamentares constituintes com a infância e a adolescência:

A criança brasileira, por não votar e ainda ser indefesa, pode ficar mais uma vez esquecida na elaboração da nova Constituição. O receio é do secretário executivo da Comissão Criança e Constituinte em Brasília, Marcos Didonet [...]. Apesar das mobilizações provocadas em todos os Estados, por entidades ligadas à questão, os direitos da criança à educação e saúde, entre outros, poderão ficar excluídos novamente da Constituição. (JORNAL DO BRASIL, 1987, p. 23).

Destarte, não parece exagero considerar que o embate inicial travado na ANC a favor de crianças e adolescentes consistiu em descortinar esta temática e conferir-lhe relevo. Entretanto, face ao caráter conservador e burocratizado da constituinte este movimento teria sido frutífero? Em que pese todas as vicissitudes enfrentadas pelas forças mais progressistas durante a elaboração da Constituição, este processo, seguramente, não se limitou a asseverar, unicamente, os interesses das elites. Como destaca Fernandes (1989, p. 83), a “mobilização popular, a luta direta das massas populares” também impulsionaram os trabalhos da ANC. Um instrumento, principalmente, favoreceu esta participação: a Emenda Popular.

Todavia, importante citar que a entrega das Emendas à ANC foi marcada por inúmeros protestos e uma forte pressão da sociedade civil pela incorporação das mesmas, como mostra o Caderno de Política do Correio Brasiliense, em edição de 13 de agosto de 1987:

Vaias, gritos de “traidor” e “puxa saco de Sarney”. Por certo, o presidente da Constituinte e do PMDB, Ulysses Guimarães, não esperava esse tipo de recepção quando deixou a presidência da sessão constituinte, ontem à tarde, para participar da manifestação de entrega de 32 emendas populares no salão negro do

Congresso. Diante da hostilidade e da agitação dos manifestantes [...] o discurso preparado por Ulysses não pode ser feito. (CORREIO BRASILIENSE, 1987, p. 3).

Entidades da sociedade civil ligadas à defesa da infância e da adolescência, assim como inúmeras crianças e adolescentes, participaram intensamente destas manifestações. Segundo matéria denominada “Crianças vão ao Congresso apresentar suas propostas”, publicada pelo Jornal de Brasília em 1 de abril de 1987, “mais de 500 alunos da Escola Classe 46 de Ceilândia lotaram ontem o Auditório Petrônio Portela, no Congresso Nacional [...] cantaram e discursaram apresentando propostas importantes à elaboração da nova Constituição”. Na mesma data, o Correio Brasiliense noticiava que:

O auditório Petrônio Portela do Senado foi palco ontem de atuação do maior *lobby* já surgido na ANC. Pressionados, oito parlamentares [...] sentaram-se à mesa e de forma paciente ouviram as reivindicações. Ao final, [...] prometeram atuar de forma a atender aos lobistas nas suas principais reivindicações [...]. (Correio Brasiliense, 1987, p. 11).

Em edição de 8 de abril de 1987, o Jornal do Brasil relata outra ação, na qual cinquenta e seis crianças haviam sido recebidas no Salão Negro do Congresso por alguns constituintes. Posteriormente, em 24 de maio, durante as Audiências Públicas, uma grande manifestação com crianças e adolescentes ocorreu em frente ao Congresso Nacional, como mostra a ilustração abaixo:



Fonte: Adaptado de Backes, Azevedo (2008, p. 74).

### **Ilustração 1** – Manifestação de crianças e adolescentes durante os trabalhos da ANC.

No bojo destas reivindicações, duas iniciativas merecem destaque: a conduzida pela Comissão Nacional Criança e Constituinte; e a dirigida e sistematizada por organizações da sociedade civil. Ambas proporcionaram o envio de Emendas Populares à ANC.

No caso da Comissão Nacional Criança e Constituinte, criada pela Portaria Interministerial nº 449, de setembro de 1986, e composta pelos Ministérios da Educação, da Justiça, da Previdência e Assistência Social, da Saúde, do Trabalho e Planejamento, produziu-se o projeto de Emenda Popular PE00001-6, que obteve o maior número de signatários dentre todas as enviadas à constituinte: um milhão e duzentos mil.

Uma curiosidade a respeito desta proposta, que oferece mais um exemplo do descaso histórico com crianças e adolescentes no país, parece-nos digna de menção: restando apenas uma semana para o fim do prazo de entrega das emendas à ANC, o secretário executivo da Comissão, Marcos Didonet, receava não atingir nem mesmo as 30 mil assinaturas obrigatórias que deveriam subscrevê-la, tendo em vista que:

As pessoas de maior renda [...] recusam-se a assinar a proposta, pois esta prevê a inimizabilidade penal aos 18 anos. [...]. Já os adultos de baixa renda resistem em

assinar o documento temendo envolvimento político; por desinformação e alienação. (JORNAL DO BRASIL, 1987, p. 23).

De qualquer modo, a propositura contida na Emenda PE00001-6, na nossa avaliação, não fazia jus ao enorme apoio que acabou recebendo<sup>4</sup>, sendo, tanto do ponto de vista quantitativo, como do qualitativo, excessivamente modesta. Com um único artigo, que seria inserido ao Capítulo VII do Projeto de Constituição (Da Família, do Menor e do Idoso), era pleiteado somente o assentamento de dez direitos elementares à infância: “Art. 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”.

Confrontando esta Emenda com a Declaração dos Direitos da Criança, adotada *pela Assembleia das Nações Unidas em 20 de novembro de 1959 – ou seja, proclamada cerca de vinte e oito anos antes – fica evidente o quão inconsistente e insuficiente era a primeira; em que pese o fato de que todos os direitos reclamados pela Emenda PE00001-6 já constavam na Declaração.*

*O documento das Nações Unidas era visivelmente mais completo e avançado, mesmo com seu caráter genérico. Em resumo, em seus dez princípios, além de conceber a criança como um ser humano detentor de direitos, a Declaração defendia que sua vida, desenvolvimento e interesses deveriam ser priorizados, protegidos e facilitados pela lei, sem qualquer distinção.*

Ainda assim, mesmo diante de tão concisa Emenda e, do expressivo número de pessoas que a apoiaram, o Parecer da Comissão de Sistematização à proposta, emitido pelo constituinte Afonso Arinos, foi breve, burocratizado e inflexível:

---

<sup>4</sup> Como mostra Longo (1986, p. 9) a Comissão Nacional “Criança Constituinte”, por meio de uma “intensa mobilização conseguiu apresentar uma Emenda Popular à Constituição sobre os direitos da criança, com mais de um milhão de assinaturas.”

1. Arquite-se a proposta de emenda oferecida, de acordo com as informações da Secretaria;
2. Dê-se ciência à entidade interessada. [...] Item V, artigo 24 do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. (EMENDA PE00001-6, 1987, p. 7).

Nestes termos, o arquivamento baseou-se em três incongruências frente ao citado artigo 24 do Regimento da ANC: a) apenas uma, e não três entidades foram responsáveis pela Emenda; b) crianças assinaram o abaixo assinado, quando apenas eleitores, ou seja, adultos com título de eleitor, poderiam fazê-lo; c) o abaixo assinado não informava o nome completo e legível do signatário, seu endereço e os dados de seu título de eleitor. Mesmo uma singela passagem contida na Emenda PE00001-6 não foi capaz de sensibilizar os congressistas:

Na coleta dessas assinaturas houve fatos emocionantes: crianças que ainda não sabiam escrever, mas sabiam de suas necessidades e direitos, queriam marcar a folha com seus dedos coloridos de tinta; crianças que mandavam cartinhas junto com a folha de abaixo assinado, expressando muito mais do que o texto que encabeçava a folha de assinaturas. Houve jovens e adultos que saíram à rua, às praças, às calçadas para conversar com as pessoas que passavam e envolvê-las nessa luta em defesa de crianças. (EMENDA PE00001-6, 1987, p. 90).

Já a Emenda “Criança, Prioridade Nacional” (PE 00096-2), subscrita por 70.324 eleitores e encaminhada por diversas entidades da sociedade civil, ofereceu uma proposta mais abrangente, extensa e congruente com a Declaração de 1959. Composta por 10 artigos, o documento objetivava, em quatro deles, algo inédito comparado à legislação produzida no Brasil até então: conferir diversos direitos específicos e garantias a

crianças e adolescentes e atribuir ao Estado e à sociedade o dever de efetiva-los.

Outros dois artigos almejavam estabelecer princípios para a regulação de duas áreas que historicamente no Brasil impuseram prejuízos físicos, morais, psicológicos e sociais a crianças e a adolescentes: o trabalho e o atendimento aos infratores. Neste segundo caso, a proposta continha elementos absolutamente inovadores em relação ao Código de Menores de 1979, tais como: “instrução contraditória e ampla defesa”; “o respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento” de criança ou adolescente “a quem se atribua a autoria de infração penal”. Outro dispositivo relevante é a afirmação da inimputabilidade penal até os dezoito anos de idade.

No que tange ao trabalho, a Emenda “Criança, Prioridade Nacional” propunha o estabelecimento de idade mínima para a admissão no emprego; o exercício de direitos trabalhistas, previdenciários e isonomia salarial; a garantia de acesso à escola ao adolescente trabalhador; e a proibição de atividades laborais insalubres, perigosas e noturnas.

Ressalta-se que estes direitos e garantias não eram previstos pelo Código de 1979, que afirmava apenas, em seu artigo 83, que “a proteção ao trabalho do menor é regulada por legislação especial”.

Quatro artigos sugeriam, grosso modo, medidas destinadas a inaugurar um novo ordenamento político-administrativo para a área da infância e da adolescência, algumas com óbvio cunho democratizante: a divisão de responsabilidades entre a União, os Estados e os municípios; a instituição de conselhos representativos da sociedade civil; a perspectiva de participação da comunidade local na gestão das políticas para a infância e a adolescência; a incorporação dos princípios da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959.

Por fim, para garantir a efetivação das políticas públicas e a concretização dos direitos reivindicados, um dos artigos

pleiteava que os orçamentos da União, dos Estados e dos municípios priorizassem a área da infância e da adolescência: “Art. – À criança e ao adolescente dar-se-á prioridade máxima na destinação dos recursos orçamentários federais, estaduais e municipais”. (EMENDA PE 00096-2, 1987. Não paginado).

A Emenda “Criança, Prioridade Nacional” se dirige, pois, à execução de três grandes objetivos: consagrar direitos à infância e à adolescência; impelir o Estado a oferecê-los e; constituir estruturas para a participação da sociedade na gestão das políticas e dos programas relacionados a esta área. A concretização desta proposta, segundo o documento, conduziria à superação da “gravíssima situação” da infância e da adolescência, “principais vítimas, por que em geral indefesas, da crise econômico-social e de valores que abalam o país”. (EMENDA PE 00096-2, 1987. Não paginado). Destaca-se ainda que ela, surpreendentemente, foi acolhida quase que inteiramente pela redação final da Constituição: dentre os doze direitos previstos, onze foram contemplados integralmente (à vida; à alimentação; à saúde; ao lazer; à cultura; à educação; à dignidade; ao respeito; à liberdade; à assistência social; à moradia) e um parcialmente (proteção especial). No tocante às garantias, apenas quatro, entre as dezoito sugeridas, não foram atendidas: a) isonomia salarial em trabalho equivalente ao do adulto; b) a divisão de responsabilidades entre a União, que exerceria um papel normativo, os Estados, a quem caberiam funções supletivas, e os municípios, que arcariam com a execução das políticas e programas específicos; c) a destinação prioritária de recursos orçamentários federais, estaduais e municipais à área da criança e a do adolescente; d) a elaboração, num prazo de dez meses após a promulgação da Constituição, de um novo código nacional para a infância e a adolescência.

Assim, como não reconhecer que a CF88 representa uma significativa vitória em favor de crianças e adolescentes? Mesmo com todas as dificuldades derivadas do contexto político e social que permearam sua elaboração, há uma clara

superação, no texto constitucional, da concepção menorista, que até então havia orientado o tratamento dispensado à infância e à adolescência no Brasil.

Isto não significa, evidentemente, que a lei maior não careça de reparos, ou que não contenha inconsistências. A propósito destas últimas, dois aspectos nos parecem mais expressivos: em primeiro lugar, se por um lado, diversos direitos são outorgados a crianças e adolescentes, por outro, não são estipuladas as condições materiais necessárias ao efetivo oferecimento da maioria deles. Este fato pode ser percebido a partir da análise das Seções da Constituição que tratam dos direitos garantidos pelo artigo 227 e, também, pela ausência destas.

Dez artigos, situados na Seção II, do Capítulo III da Carta de 1988 abordam diretamente o direito à cultura. Em nenhum deles os termos infância e adolescência são mencionados, ou seja, nesta passagem, não há previsão de um único serviço direcionado especificamente a crianças e adolescentes. Quanto às condições objetivas para o oferecimento deste direito é assentado apenas que: a) é facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura, até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida (artigo 216, § 6º); b) a ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura é um “princípio” do Sistema Nacional de Cultura (artigo 216-A, XII).

As disposições sobre o direito à saúde constam da Seção II, do Capítulo II da Constituição. O trecho é composto por quatro artigos, sendo que nenhum estabelece algo específico a crianças e adolescentes. No entanto, há uma expressa determinação para que o Sistema Único de Saúde (SUS) seja financiado com recursos do orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios a partir do seguinte cálculo: União, não menos que 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro; Estados, o Distrito Federal e os municípios, o produto da arrecadação de diversos impostos (artigo 198). Ademais, o inciso I do artigo

227 da Constituição (que integra o Capítulo VII e não a Seção dedicada à saúde) estabelece, embora de forma inespecífica, que um percentual dos recursos públicos destinados à saúde deve ser aplicado na assistência “materno-infantil”.

No caso do direito à educação, regulado pela Seção I do Capítulo III, existe uma consignação destinada nominalmente à infância: atendimento em creche e pré-escola a crianças de zero a seis anos de idade (artigo 208, IV) – faixa etária esta, que para a permanência na pré-escola, foi reduzida, em 2006, por meio da Emenda Constitucional nº 53, para cinco anos de idade.

Posteriormente, em 2009, com a alteração do inciso I do artigo 208 pela Emenda Constitucional nº 59, outra determinação direta a crianças e adolescentes foi inserida na aludida Seção: a garantida de educação básica (que abrange a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio), obrigatória e gratuita, aos indivíduos entre quatro e dezessete anos de idade. Salienta-se que originalmente este mesmo inciso assegurava a obrigatoriedade e a gratuidade apenas para o ensino fundamental.

Do ponto de vista material, a Constituição determina para a área da educação que: a) sejam oferecidos programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde dos estudantes. Num primeiro momento, isto se aplicava apenas àqueles que cursavam o ensino fundamental, porém, em 2009, a Emenda Constitucional nº 59 estendeu tais benefícios para toda a educação básica; b) a União deve aplicar, anualmente, no mínimo dezoito por cento de sua receita proveniente de impostos, inclusive a procedente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto Estados e municípios devem aplicar no mínimo vinte e cinco por cento destas mesmas receitas (artigo 212).

Não há seções dedicadas aos demais direitos previstos pelo artigo 227 da Constituição (vida, alimentação, lazer, profissionalização, dignidade, respeito, liberdade, convivência

familiar e comunitária). Portanto, para a concretização destes direitos não foram fixados, constitucionalmente, quaisquer recursos materiais.

Em segundo lugar, embora a Constituição tenha avançado em atribuir o dever de assegurar os direitos previstos a crianças e adolescentes a três instâncias distintas: Estado, família e sociedade, verifica-se a ausência de um detalhamento sobre a exata responsabilidade de cada uma delas. Aliás, como exporemos a seguir, a Carta Magna, com raras exceções, não cuidou de definir nem mesmo a esfera de atuação dos entes federados que integram o Estado brasileiro (União, Estados e municípios) e, quando o faz, o tratamento dispensado é desigual.

Aferimos ser indispensável a esta análise ponderar sobre o conceito de descentralização, mecanismo que, de acordo com Arretche (2002, p. 26), configurou-se como uma das “grandes reivindicações democráticas dos anos de 1970 e 1980”, a partir de um consenso político que lhe conferia a capacidade de superar algumas das consequências produzidas pela excessiva centralização administrativa promovida pela ditadura militar: a ineficiência, a corrupção e a ausência de participação no processo decisório.

Para Lobo (1990, p.6), a descentralização pode ser definida como um instrumento de ação governamental – incompatível com visões de curto prazo – relacionado, necessariamente, com uma maior distribuição do poder decisório. Nesse sentido, acrescenta ainda se tratar de algo que almeja (ou deve ansiar) a democratização do Estado e a busca de uma maior justiça social, materializando-se a partir de três possíveis vertentes: a) a que se expressa na transferência de atribuições e de recursos da administração direta (Estado) para a indireta (empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias); b) a que ocorre entre os níveis de governo (federal, estadual e municipal), por meio da redistribuição das receitas públicas e de novos arranjos no sistema de competências

governamentais; c) e a decorrente da passagem de funções do Estado para o setor privado (empresas, organizações civis etc.).

Em síntese, principalmente apreciando a segunda vertente exposta acima, a descentralização tem a ver com a intenção de deslocar proveitos, decisões e a prestação de serviços para as localidades mais próximas à população. Versa deste modo sobre processos que tendem a socializar poderes até então concentrados “em poucas mãos”, invariavelmente, na alçada do Governo Federal.

Contudo, Lobo (1990, p. 6-8) adverte que este instrumento não pode ser confundido com ações de descontração, de “prefeiturar” e de “desresponsabilização”.

Segundo a autora, “não raro, percebe-se, em discursos oficiais, e mesmo em programas governamentais” o emprego do qualificativo “descentralização” para designar práticas de “desconcentração”, isto é, atos que buscam tão somente a “dispersão física e territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente”. Lobo (1990, p. 6) sugere que distorções como estas, dada a discrepância entre tais conceitos, não são acidentais. Cita como exemplo de descontração a instalação de postos da Receita Federal em inúmeros municípios brasileiros: mesmo com a disponibilização do serviço num determinado local, este não participa das decisões relativas ao seu completo funcionamento, que permanecem a cargo do Governo Federal. Apenas faria sentido considerar esta difusão como um caso de descentralização se as localidades assumissem a administração integral do serviço, instituindo, assim, uma espécie de Receita Municipal. Vê-se, pois, que tomar estes conceitos por sinônimos contribui apenas para forjar simulacros de democracia.

Outro equívoco seria reduzir a descentralização a um mero artifício de “prefeiturização”, quer dizer, quando as decisões sobre a prestação dos serviços são centralizadas apenas na administração municipal, alijando do processo a sociedade civil. Neste caso, o poder permaneceria concentrado em “poucas mãos”, a única diferença é que estas seriam deslocadas

do aparelho de estado federal para o municipal. (LOBO, 1990, p. 8). A autora salienta ainda que mesmo um movimento adequado de municipalização, que integrasse prefeitura e sociedade civil como corresponsáveis por determinadas políticas, não pode ser vista como uma solução mágica e universal, alegando que nem todos os serviços públicos devem ser colocados a cargo dos municípios: “nem todos os serviços podem e devem ser municipalizados indistintamente, posto que não haveria assim a possibilidade de uma ação governamental regionalizada, com ganhos de escala e produtividade. (LOBO, 1990, p. 10).

Finalmente, Lobo (1990, p. 7) considera que o emprego da descentralização, desacompanhada de reformas de cunho fiscal, administrativo, econômico e financeiro, dificilmente produzirá efeitos positivos, ou seja, sem um movimento real visando à redistribuição das receitas públicas e à combinação de novos “arranjos no sistema de competências governamentais”, seu resultado mais provável seria desencadear a “indefinição de competências, a dispersão de esforços e recursos e a não possibilidade de responsabilização de entes públicos pela inexistência ou inadequação da prestação de serviços”.

Com fulcro nestas considerações, podemos retomar a questão da responsabilidade da União, dos Estados e dos municípios para a efetivação de políticas e a prestação de serviços públicos para a infância e a adolescência. Partiremos, no entanto, novamente das propostas da Emenda Criança, Prioridade Nacional:

Art. – No atendimento pelo Estado dos direitos assegurados à criança e ao adolescente, caberão à União e às unidades federativas os papéis normativos e supletivos, respectivamente, e aos municípios a execução das políticas e programas específicos, respaldados por conselhos representativos da sociedade civil. Parágrafo Único – A lei determinará o alcance e as formas de participação das comunidades

locais na gestão, no controle e na avaliação das políticas e programas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, e de assistência à gestante e à nutriz. (EMENDA PE 00096-2, 1987. Não paginado).

Observa-se, pois, que a Emenda parece suscitar uma forma intermediária de descentralização/municipalização: prefeitura e comunidade local compartilhariam a gestão da execução de serviços públicos locais, porém, o poder decisório sobre estes permaneceria concentrado sob a tutela do Governo Federal, a quem o documento atribuía exclusividade na elaboração de normas. Ademais, a divisão de responsabilidades proposta, na nossa avaliação, possivelmente sobrecarregaria os municípios, pois estes seriam os únicos a prestar as ações diretas para a garantia dos direitos afirmados pela Constituição. Os Estados, por outro lado, arcariam apenas com “suplementos”, sem uma indicação mais precisa sobre o significado desta condição, se remetia a recursos, ao direito de legislar ou a ambos.

Concluimos anteriormente que esta proposição não foi contemplada pela Constituição Federal de 1988. Entretanto, algumas passagens da Carta abordam esta temática, tanto do ponto de vista da produção de preceitos legais, como também da oferta de serviços.

Os artigos 21 e 22 da Constituição definem, respectivamente, o que compete e o que compete privativamente, ao exercício legislativo no âmbito da União. Nenhum dos vinte e cinco incisos do primeiro, ou dos vinte e nove do segundo, fazem referência a crianças e adolescentes. Ocorre o mesmo com o artigo 23, que estabelece as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Já o artigo 24, que elenca as competências concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal assinala, em seu décimo quinto inciso, a proteção à infância e à juventude (a princípio, tomando este termo também como sinônimo de adolescência). Nesta passagem é reservado à União o

estabelecimento de normas gerais (§ 1º), aos Estados o suplemento a estas (§ 2º) ou, caso elas inexistam, o exercício da “competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades”.

Os municípios, por sua vez, não são estranhos a esta prerrogativa, sendo-lhes facultado, conforme o artigo 30, normatizar assuntos de interesse local (inciso I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II). Temos, pois, que todos os entes federados podem legislar sobre temas ligados à infância e à adolescência. Nota-se até aqui vislumbres de descentralização: a União com incidência sobre as questões mais amplas, os Estados numa posição intermediária de suplementação, e os municípios, a partir do regramento geral oriundo dos dois primeiros, incumbido de disciplinar as demandas locais.

Em relação à oferta de serviços, a análise pode ser feita por áreas de atendimento. Na educação, é afirmado pelo artigo 211 que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Portanto, todos os entes federativos se dedicarão à execução de serviços educacionais. No entanto, a Constituição estabelece uma límpida e precisa divisão de responsabilidades entre eles, sobretudo com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, segundo a qual: a) a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (§ 1º); b) os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (§ 3º); c) os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (§ 2º).

É interessante verificar que a Seção I do Capítulo III, que trata da educação, não traz em nenhum de seus artigos

a palavra descentralização. Mesmo assim, parece-nos que suas disposições favorecem tal instrumento, afinal, todos os entes possuem responsabilidades na elaboração de normas e na prestação de serviços, ou seja, as decisões não estão concentradas apenas na União. Sobretudo, a divisão de encargos parece impedir que os municípios arquem sozinhos com a execução dos serviços.

Ainda que nem tão detalhada como no caso anterior, na área da assistência social também se verifica uma divisão de competências, mas que, porém, exime a União da coordenação e da execução de programas, que são atribuídos privativamente aos Estados, aos municípios e, eventualmente, ao setor privado, ou seja, às entidades beneficentes e de assistência social. A União limita-se aqui a produzir as normas gerais, enquanto a participação da população, por meio de organizações representativas, deve ocorrer em todos os níveis da formulação das políticas e no controle das ações (artigo 204).

Na área da saúde, é definido pelo artigo 198 que as ações e os serviços públicos integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado segundo três diretrizes: descentralização, com direção única em cada esfera de governo; atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; participação da comunidade. Entretanto, diferentemente das áreas da educação e da assistência social, a Constituição não estabelece incumbências específicas para a União, os Estados e os municípios; ao invés disso, afirma genericamente, em seu artigo 197, que a regulamentação, a fiscalização, o controle e a execução das ações e dos serviços caberão diretamente ao Poder Público. A única distinção fica por conta da possibilidade da execução ser compartilhada com pessoa física ou jurídica de direito privado. Assim, não identificamos no texto constitucional o *locus* dos espaços decisórios nesta área, bem como a parcela de contribuição privativa de cada ente federado, com exceção do financiamento

que, como vimos, contara com no mínimo 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro da União e o produto de arrecadação de diversos impostos no caso dos Estados e dos municípios.

Na área da cultura o texto constitucional é impreciso, inexistindo determinações sobre as ações e os serviços a serem efetivamente oferecidos e por quem. Mesmo após a promulgação, em 2012, da Emenda Constitucional nº 71, que inseriu o artigo 216-A na Carta Magna – que, por sua vez, instituiu o Sistema Nacional de Cultura – este quadro foi alterado, sendo afirmado apenas que: a) a organização deste sistema ocorrerá em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, com base num “processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade”; b) serão criados sistemas similares no âmbito dos Estados e dos municípios.

Na área do desporto, a indefinição é ainda maior, sendo previsto, simplesmente, ser dever do Estado, sem quaisquer referências às esferas administrativas, fomentar práticas desportivas formais e não formais.

Em conclusão, não há na Constituição uma política uniforme para o atendimento aos direitos sociais. Para cada área existe uma proposta distinta, sendo que em algumas, a responsabilidade dos governos é indeterminada. Inferimos que o modelo mais elaborado e com maior sintonia com o conceito de descentralização das políticas públicas, ou seja, com a ideia de democratização do Estado e de busca de maior justiça social, é o da educação, que, em poucas palavras, socializa o poder decisório e delimita não apenas os recursos financeiros que a União, os Estados e os municípios devem aplicar para a concretização deste direito, mas também as ações e os serviços que devem ser prestados por cada esfera governamental.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Cícero. O Processo constituinte brasileiro: a transição e o poder constituinte. **Lua Nova**, São Paulo, v. 88: p.327-380, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n88/a11n88.pdf>>. Acesso em 1 jan. 2016

ARRETCHE, Marta Teresa S. Relações Federativas nas Políticas Públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 1 fev. 2016.

Backes, Ana Luiza; Azevedo, Débora Bithiah de. **A Sociedade no Parlamento**: imagens da Assembleia Nacional Constituinte 1987/1988. Brasília: Centro de Documentação e Informação Edições Câmara 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1506>>. Acesso em: 1 jan. 2016

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 26 set. 2013.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 5, de 1983**. Dispõe sobre a eleição direta para presidente e vice-presidente da república. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18035>>. Acesso em 10 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985**. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc26-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm)>. Acesso em 10 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 65, de 13 de julho de 2010.** Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2013.

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/1970-1979/l6697.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2013.

CÂMARA FEDERAL. **Panorama do funcionamento da ANC.** Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/-constituicao-cidada/publicacoes/panorama-da-assembly-nacional-constituente/panorama-do-funcionamento-geral](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/-constituicao-cidada/publicacoes/panorama-da-assembly-nacional-constituente/panorama-do-funcionamento-geral)>. Acesso em: 1 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Momentos Marcantes da Constituinte.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/momentos-marcantes-da-constituente>>. Acesso em: 1 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **História dos partidos: a linha do tempo das legendas que surgiram após a redemocratização e suas ramificações.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/historia-dos-partidos/index.html>>. Acesso em 1 jan. 2016

CONGRESSO NACIONAL. **Resolução nº 2, de 1987.** Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/consti](http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/consti)>

tuicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional/resolucao-2-1988>. Acesso em 1 jan. 2016

\_\_\_\_\_. **Emenda PE00001-6 – Comissão Nacional Criança e Constituinte**. Brasília: 1987. Disponível em: <[www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf)>. Acesso em 1 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Emenda PE 00096-2 – Criança, Prioridade Nacional**. Brasília: 1987. Disponível em: <[www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf)>. Acesso em 1 jan. 2016

FERNANDES, Florestan. **Constituição Inacabada**. São Paulo: Estação Liberdade, 1989. 381p.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Senador contesta o poder de constituinte dado a biônicos**. Edição de 28 de dezembro de 1986. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/116466/1986\\_DEZEMBRO\\_114.pdf?sequence=1](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/116466/1986_DEZEMBRO_114.pdf?sequence=1)>. Acesso em 1 jan. 2016.

JORNAL DE BRASÍLIA. **Constituinte recebe menor carente**. Brasília. 1987. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/29/browse?value=Comiss%C3%A3o+Nacional=Crian%C3%A7a+e+Constituinte&type=subject>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

JORNAL CORREIO BRASILIENSE. **Constituinte recebe proposta de crianças**. Brasília, nº 8778, p. 5, 24/04/ de 1987. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/114589>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **LOBBY DAS CRIANÇAS DÁ CERTO NA CONSTITUINTE** Brasília, nº 8941, p. 11. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/133264>>. Acesso em 16 abr.2015.

\_\_\_\_\_. **Ulysses, vaiado, ressalta estado democrático.** Brasília, nº 8889, p. 3. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/134165>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

JORNAL DO BRASIL. **Criança pode ser esquecida na constituição.** Rio de Janeiro, p. 23, 06/08/ de 1987. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/128180>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p.5-10, ago. 1990.

LONGO, Isis. Ser criança e adolescente na sociedade brasileira: passado e presente da história dos direitos infanto juvenis CEDI. Centro Ecumênico de Documentação e Informação. **Dossiê: Constituinte.** Rio de Janeiro, p. 1-20, 1986. Disponível em: <<http://www.proceedings.scielo.br/pdf/cips/n3/n3a13.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração dos Direitos da Criança.** Adotada pela Assembleia das Nações Unidas em 20 de novembro de 1959 e ratificada pelo Brasil. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declarao-dos-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em: 1 jan. 2016.

O GLOBO. **História dos partidos:** a linha do tempo das legendas que surgiram após a redemocratização e suas ramificações. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/historia-dos-partidos/index.html>>. Acesso em 1 jan. 2016.

OLIVEIRA, Dalila Andrade de. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001. p.15-43.

PERUSSATTO, Melina Kleinert. **Nascidos de ventre livre**: trabalho e liberdade na passagem do escravismo para o trabalho livre no Brasil Meridional – Rio Pardo/RS. 2013. Disponível em: <[http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371333699\\_ARQUIVO\\_ANPUH\\_completo.pdf](http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371333699_ARQUIVO_ANPUH_completo.pdf)>. Acesso em: 16 dez. 2013.

PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. A criança e o adolescente, representações sociais e processo constituinte. **Psicologia em Estudo**: Maringá/PR, v.9, n.3, p.343-355, set./dez. 2004.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 51/90**. Dispõe sobre o ECA e dá outras providências. Diário do Congresso Nacional, Seção I, ano XLV, n.58, 1990, Brasília.

VERSIANI, Maria Helena. Uma República na Constituinte (1985-1988). **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 30, nº 60, p. 233-252 – 2010.

Submetido em:16/10/2016

Aprovado em:02/08/2017