

A inserção do artigo 227 na Constituição Federal de 1988: os movimentos sociais, os atores políticos e a causa do menor¹

The insert of article 227 in the Federal Constitution of 1988: social movements, political actors and the cause of minors

Maria Nilvane Fernandes²
nilvane@gmail.com

Angela Mara de Barros Lara³
angelalara@ymail.com

Resumo

O presente artigo analisa, de maneira inédita, o movimento histórico de inserção do paradigma da infância como sujeitos de direitos no contraponto a uma perspectiva minorista na Constituição Federal de 1988, representado no artigo 227. Esse processo consolidou movimentos sociais que se tornaram organizações defensoras dos direitos da criança e contribuíram para elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990. O estudo descreve os embates políticos no processo constituinte, os contramovimentos, a organização interna das Comissões e Subcomissões, bem como, os principais envolvidos na escrita e no relatório do texto que se tornou o artigo 227 na Carta Magna. Identifica ainda, audiências públicas e debatedores que apresentaram argumentos em favor da pauta. Na sequência, a análise documental evidencia os movimentos envolvidos nas cinco Emendas Populares que coletaram quase dois milhões de assinaturas, alargando as fronteiras da discussão e expressando as dinâmicas de coletivos sociais. O artigo conclui que no contexto da inserção do artigo 227 na Constituição Federal, os movimentos sociais e os atores políticos não haviam superado o termo menor no âmbito formal. Portanto, o período analisado evidencia um movimento histórico que só se consolidou em 1990.

Palavras-chave: *Menorismo; Movimentos Sociais; Constituição Federal de 1988.*

Abstract

This article analyzes, in an unprecedented way, the historical movement that inserted the paradigm of children as individuals with rights in opposition to a minorist perspective in the Federal Constitution of 1988, represented in the article 227. This process consolidated social movements that became organizations that defended children's rights and contributed to the drafting of the Statute of the Child and Adolescent, in 1990. The study describes the political clashes in the constituent process, the counter-movements, the internal organization of the Commissions and Sub-commissions, as well as the main parties involved in writing and reporting on the text that became the article 227 in the Magna Carta. It also identifies public hearings and debaters who presented arguments for the benefit of this agenda. In the sequence, the documentary analysis highlights the movements involved in the five Popular Amendments that collected almost two million signatures, broadening the boundaries of the discussion, and expressing the dynamics of social groups. The article concludes that in the context of the insertion of article 227

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

² Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Mestra e Doutora em Educação (UEM), Mestra em Adolescente em Conflito com a Lei (UNIBAN/SP); Doutorado Sanduiche no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa/Portugal (2017). Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Políticas Educacionais e Infância (GEPPEIN/CNPq). Líder do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão sobre Políticas, Educação, Violências e Instituições (GEPPEVi). E-mail: nilvane@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3429086275125541>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3420-2714>.

³ Graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Pós-Doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Doutora em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Mestra em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Pedagoga pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professora Associada aposentada da UEM e Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UEM. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Políticas Educacionais e Infância (GEPPEIN/CNPq). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9373145087387951>. E-mail: angelalara@ymail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8799-8413>.

into the Federal Constitution, social movements and political actors had not surpassed the term minor in the formal setting. Therefore, the period under analysis highlights a historical movement that only consolidated itself in 1990.

Keywords: *Minorism; Social Movements; Federal Constitution of 1988.*

Introdução

O artigo pretende desvelar os sujeitos ativos, suas organizações e os movimentos sociais que foram protagonistas na militância ideológica da escrita e inserção do artigo 227 no processo de elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O texto apresenta o debate sobre o menor⁴ na produção do artigo que foi base para a construção do Estatuto da Criança e do Adolescente que, em 13 de julho de 2020, completou 30 anos.

A fundação do Partido dos Trabalhadores (1980), o movimento pelas Diretas Já (1984), a eleição indireta de Tancredo Neves para Presidente do Brasil e sua morte, a nomeação do Vice-Presidente José Sarney em seu lugar (1985), o fim da Ditadura Militar (1985) e a promulgação da Constituição Federal (1988) marcaram o contexto político nacional da década de 1980, expressando reações daquele período. Apesar da efervescência política, a década de 1980 foi tão desastrosa que passou a ser denominada como a década perdida. O fracasso do modelo político-econômico adotado no regime militar ficou evidente quando a economia do país mergulhou em uma das maiores crises da sua história. No final da década de 1980, a inflação no Brasil bateu recorde mundial, com uma taxa anual de 1.782%. Tal recessão foi resultado do fracasso de vários planos econômicos – Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987) e Plano Verão (1989) – utilizados como medidas de impacto para tirar o país da crise.

Em âmbito internacional, o atentado contra o Papa João Paulo II (1981), a eleição de Ronald Reagan para Presidente dos EUA (1981-1989) e de Margaret Thatcher como Primeira-Ministra do Reino Unido (1979-1990), e a queda do Muro de Berlim (1989) foram alguns dos fatores políticos que se destacaram frente às diversas guerras internacionais (Guerra das Malvinas, Guerra Irã-Iraque, Guerra do Líbano, Invasão Soviética do Afeganistão etc.) e a Guerra Fria, que chegaria ao fim em 1991.

Naquele período, intelectuais, artistas, setores progressistas de oposição ao governo da Igreja Católica, entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) se uniram em torno de um objetivo comum, sendo ele, a luta pelas liberdades democráticas confluiu para o maior movimento de massa que o Brasil já teve: o movimento *Diretas Já* (Zanella, 2014).

A reabertura democrática foi lenta, mas, em 1985, o Brasil estabeleceu o primeiro governo civil, após um conturbado período. José Sarney governou de 1985 a 1990⁵. Foi sob sua presidência que o Brasil elaborou a nossa sétima Constituição, denominada por Ulisses Guimarães, de *Constituição Cidadã*, termo que passou a ser adotado por militantes. Na sua elaboração, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)⁶ possuía 54,56% dos assentos. O segundo maior era o Partido da Frente Liberal (PFL), que não fazia frente ao PMDB que poderia, sozinho, definir e aprovar a Constituição nos moldes que desejasse, caso os constituintes agissem de maneira disciplinada às orientações do Partido (Coelho, 1999).

Em acordo com o autor, a análise do perfil ideológico dos partidos insere entre os chamados progressistas o Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e a chamada ala esquerda do PMDB. Os que eram considerados moderados ou conservadores agregavam parlamentares do Partido Democrático Social (PDS), Partido da Frente Liberal (PFL), Partido Liberal (PL), Partido Democrata Cristão (PDC), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e da ala considerada direita do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), fato que nos possibilita compreender a heterogeneidade que havia dentro do maior partido.

Às vésperas de serem instalados os trabalhos da Constituinte, a ala esquerda do PMDB, com a intenção de colocar a Constituição a salvo da influência do Presidente da República – que tinha interesses específicos, tais como, se a definição do seu mandato seria de quatro ou cinco anos – apresentou uma pro-

⁴ A palavra *menor* é utilizada por expressar o significado do tempo histórico analisado, o que visa evitar anacronismos e evidencia a passagem da utilização corrente do termo *menor* para adolescente. As pesquisadoras compreendem que, no contexto brasileiro atual, o conceito deixou de figurar formalmente e foi substituído pelos termos crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, situação de risco social ou adolescentes em conflito com a lei.

⁵ José Sarney de Araújo Costa assumiu a Presidência do Brasil após a morte de Tancredo Neves que, oficialmente, faleceu em 21 de abril de 1985. Seu mandato caracterizou-se pela consolidação da democracia brasileira, apesar de uma grave crise econômica que evoluiu para um quadro de hiperinflação e moratória. Permaneceu na Presidência da República até 15 de março de 1990.

⁶ O PMDB tornou-se sucessor do antigo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) que fazia oposição à Aliança Nacional Renovadora (ARENA) durante a ditadura civil militar, após o fim do bipartidarismo.

posta de que a elaboração da Assembleia Constituinte deveria ser exclusiva, ou seja, “[...] escolhida pelo povo através de uma eleição especial” (Coelho, 1999, p. 104). A ala direita do PMDB queria que a elaboração fosse congressual, investindo o Congresso Nacional de poderes constituintes como, de fato, ocorreu.

Compartilhando da mesma opinião dos parlamentares da ala esquerda do PMDB, estavam as organizações da sociedade civil, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a OAB, que buscavam uma Constituição progressista, enquanto, os moderados, uma Constituição conservadora e, portanto, congressual. O que difere o primeiro modelo do que foi adotado é que, na Constituição exclusiva, o modelo teria que ser construído, podendo significar que haveria candidatos a constituintes de entidades da sociedade civil, tais como sindicatos e associações, o que representaria risco para a ordem dominante e, ao final, poderia ter uma composição distinta daquela que elaborou a Constituição.

Havia, ainda, outra divergência dentro do PMDB: a ala que aparentava ser progressista e que viria a ser o núcleo de formação do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) entendia que o poder constituinte possuía soberania extensiva à Constituição em vigor (de 1967) e, a outra ala (partidos e facções), era contrária à existência dessa soberania. Contrariando as reivindicações, em 27 de novembro de 1985, a Emenda Constitucional n.º 26 foi aprovada, prevendo a instalação, em 01 de fevereiro de 1987, de uma Constituinte congressual, por meio da qual o Congresso Nacional assumiria, cumulativamente, as funções legislativas ordinárias e a constituinte (Cardoso, 2010).

O anteprojeto elaborado para Regimento Interno da Constituinte, após as manobras do PMDB e dos partidos de esquerda, trouxe propostas mais progressistas. O Regimento também beneficiava o PMDB que, por ser o partido majoritário, garantiu a maioria em todas as comissões e subcomissões. Sendo a Comissão de Sistematização decisiva para o controle do texto constitucional, nela o PMDB concentrou os parlamentares que possuíam maior afinidade com a ideologia partidária e, por isso, recebeu crítica dos demais partidos e da ala conservadora do PMDB, mobilizando uma rebelião no final de 1987 contra a hegemonia do partido (Coelho, 1999).

A análise de Coelho (1999) demonstra que o PMDB era o partido no centro de um conflito estabelecido entre conservadores e progressistas ou radicais e moderados que, por sua vez, representavam uma diferença ideológica entre os partidos de esquerda e de direita. Devido à derrota sofrida nesse momento do processo, durante as negociações para eleição da Mesa da Assembleia Nacional Constituinte, o PFL resolveu obstruí-las para forçar o PMDB a fazer concessões.

Na fase de elaboração do anteprojeto de Constituição, novos conflitos se estabeleceram entre a ala progressista do PMDB, os partidos de direita e José Sarney, Presidente da República. Tais conflitos motivaram uma rebelião interna entre os parlamentares do PMDB e contribuíram para a aprovação de um novo Regimento Interno proposto pelos partidos de Centro, no início de 1988. Decorrente desse movimento, o Centrão tornou-se uma facção que se associou à maioria dos parlamentares do PTB, PFL e PDS objeti-

vando mudar a correlação de forças na Constituinte e obrigando o PMDB a alterar suas estratégias para continuar fortalecido.

Depois de um intenso debate referente à manutenção dos dispositivos de emendas formuladas por populares, constou no Regimento Interno de elaboração da Constituição que seria permitido a apresentação de emendas populares, desde que fossem subscritas por 30 mil ou mais eleitores brasileiros (sendo vedado que um mesmo eleitor subscrevesse mais de três emendas), em listas organizadas por, no mínimo, três entidades associativas, legalmente constituídas, as quais deveriam se responsabilizar pela idoneidade dos assinantes (Cardoso, 2010). O autor evidencia ainda que, no caso de rejeição da emenda popular pelos membros da Comissão de Sistematização, haveria possibilidade de sua tramitação se algum constituinte a endossasse, o que ocorreu com várias iniciativas populares rejeitadas.

Depois de superada essa fase regimental, havia obstáculos a serem transpostos para que as emendas populares fossem enviadas e uma crescente incredibilidade em relação aos trabalhos dos constituintes. Por isso, em 16 de junho de 1987 foi lançada em Brasília uma campanha nacional de apoio às Emendas Populares (EP) que começaram a chegar ao Congresso entre julho e agosto daquele mesmo ano.

Neste aspecto, a produção deste artigo objetiva identificar os principais sujeitos e instituições envolvidas na inserção do artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Passadas três décadas da construção deste processo, compreender como este movimento foi construído coletivamente, contribui para a compreensão do referido período histórico. Apesar dos desafios analíticos determinados pela realidade e pesquisas nas áreas da sociologia, ciências sociais, direito, história e afins, a análise do texto é original, visto que não foram identificados outros estudos que detalham essa compreensão da militância dos movimentos sociais e a defesa de suas pautas na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente que, em 13 de julho, completou exatos 30 anos.

A pesquisa sustenta-se na análise de fontes documentais primárias tais como Projetos de Lei, documentos das comissões e subcomissões temáticas, Diário da Assembleia Nacional Constituinte, músicas, campanhas religiosas e publicitárias, além de documentos do Senado Federal. Nesta análise é possível observar a alternância da utilização do termo *menor* para crianças e adolescentes, decorrente do movimento histórico que estava em processo.

Comissões e Subcomissões da Constituinte

A discussão do texto constitucional na Assembleia Nacional Constituinte foi iniciada em 24 Subcomissões Temáticas, que estavam integradas em oito Comissões Temáticas subdivididas, conforme apresentamos no Quadro a seguir:

Interessa-nos para a análise do objeto compreender a *Comissão da Família da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*, visto que, depois de aprovado

QUADRO 1 – ORGANIZAÇÃO DAS COMISSÕES E SUBCOMISSÕES

COMISSÕES	SUBCOMISSÕES
I – Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher	a - Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais
	b - Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias
	c - Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais
II – Comissão da Organização do Estado	a - Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios
	b - Subcomissão dos Estados
	c - Subcomissão dos Municípios e Regiões
III – Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo	a - Subcomissão do Poder Legislativo
	b - Subcomissão do Poder Executivo
	c - Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público
IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições	a - Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos
	b - Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança
	c - Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas
V – Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças	a - Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas
	b - Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira
	c - Subcomissão do Sistema Financeiro
VI – Comissão da Ordem Econômica	a - Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica
	b - Subcomissão da Questão Urbana e Transporte
	c - Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária
VII – Comissão da Ordem Social	a - Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos
	b - Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente
	c - Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias
VIII – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação	a - Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes
	b - Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação
	c - Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso

FONTE: Elaborado pelas pesquisadoras, 2020.

na Subcomissão, o texto seguia para a Comissão Temática respectiva, onde eram elaborados os capítulos por temas. Dentro da Comissão, os três anteprojetos de cada Subcomissão eram reunidos em um anteprojeto único e, em seguida, transformado em um Anteprojeto de Comissão.

Dentre as poucas relatorias de subcomissão designadas para o PFL estava a *Subcomissão da Família, Menor e Idoso*, que instalou a eleição do Presidente e do Vice-Presidente em 7 de abril de 1987; dois dias depois, o Calendário das atividades foi aprovado, bem como, a definição das entidades a serem convidadas para se manifestarem. No dia 13 de abril aprovou-se o calendário de reuniões e audiências públicas foram realizadas entre 21 a 23, 27 a 30 de abril e 04 a 07 de maio (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 1987a).

A Subcomissão ficou composta da seguinte maneira: Nelson Aguiar do PMDB do Espírito Santo ficou com a Presidência da

Subcomissão; Roberto Augusto do PTB do Rio de Janeiro com a 1ª Vice-Presidência e a 2ª Vice-Presidência com Antonio Salim Curianti do Partido Democrático Social (PDS) de São Paulo. Eraldo Tinoco do PFL da Bahia assumiu a relatoria da Subcomissão. O Quadro 2 identifica os nomes dos debatedores das audiências públicas realizadas na Comissão, a qualificação que contribuiu para que fossem convidados a se manifestar e o assunto da análise.

Algumas questões chamam a atenção no Quadro. Em primeiro lugar, a pouca representação de profissionais ligados à atividade de responsabilização estatal, no que tange ao atendimento nas várias esferas da política que estava sendo debatida. No Quadro 2, identificamos apenas a presença dos presidentes da LBA e da FUNABEM e do Superintendente da Fundação do Menor do Estado da Bahia. Todos os demais representantes falavam em nome de Associações, Comissões e outras organizações de pouca relevância histórica e social no trato com a infância, como a *Seicho-No-Ie*, por

QUADRO 2 – AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS QUE INFLUENCIARAM A PRODUÇÃO DO ARTIGO 227¹

DATA	NOME	REPRESENTAÇÃO	ASSUNTO
30.04 1987	Ary Lopes Ferreira	Associação dos Dirigentes de Obras e Menores do Espírito Santo e da Campanha do Bem-Estar do Menor	Questão Social do Menor, da Família do Menor e da Criança
			Trabalho do Menor
	Sônia Deorce	Comissão Estadual dos Meninos e Meninas de Rua e Representante do Movimento Estadual Criança e Constituinte do Espírito Santo	Criança: Saúde e Educação
	Maria Ângela Varela Cabral	Pastoral do Menor da Arquidiocese de Vitória – ES	Marginalização do Menor
	Luciano Nasser Rezende	Comissão Municipal Pró-Criança da Prefeitura de Vitória – ES	Resgate dos Direitos da cidadania dos Meninos e Meninas de Rua – <i>Entregaram trabalhos</i>
Aloísio Kroeling	Movimento Comunitário de Vila Velha – ES		
30.04 1987	Afonso Pastore	Padre e Representante da Pastoral do Menor – ES	Aborto; Dissolução da Sociedade Conjugal
	Margarida Maria Bizoto	Presidente do Centro da Integração da Mulher – ES	Idoso; Menor; Aborto
	Roberto Mariano	Professor, Advogado e Membro da Associação de ex-Alunos Internos do Espírito Santo	Problema Social do Menor; Proteção do Estado
	João Pereira Neto	Associação dos Moradores de Morada de Vila Betânia, Município de Viana – ES	Escolas Agrícolas para o Menor
	Manoel da Silva	Presidente da Comissão dos Agricultores Sem-Terra no Município de Pinheiros – ES.	Reforma Agrícola
	Marcelo Siano	Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Vitória	Direitos Humanos
04.05 1987	Alda Marco Antônio	Secretaria do Menor do Estado de São Paulo	Direitos e Deveres do Menor
	Ana Maria Wilhein	Coordenação da Comissão da Creche do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)	Direito da Criança de 0 a 6 Anos
	Fúlvia Rosemberg	Fundação Carlos Chagas (FCC)	Direito da Criança de 0 a 6 Anos
	Antônio José Mendes Faria	Prefeito de São José dos Campos – SP	Programa de Menores de São José dos Campos

QUADRO 2 – CONTINUAÇÃO

04.05 1987	Ivanir dos Santos	Associação dos ex-Alunos da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM)	Questão do Menor
	Marcos Vinícius Rodrigues Vilaça	Presidente da Legião Brasileira de Assistência (LBA)	Direitos e Deveres do Menor
	Marina Bandeira	Presidente da FUNABEM	Problema do Menor
	Bruno Sechi	Coordenador do Movimento de Meninos e Meninas de Rua	Movimento de Ensino e Meninas de Rua - <i>Fez apresentação das crianças</i>
	Luzimar	Menor, Moradora do Gama – DF	Violência da Cidade-Satélite do Gama
	Argemiro	Menor, Morador de Goiânia	Situação Precária do Problema Escolar em Goiânia
	Orlando	Menor, Morador de Goiânia	Situação da Moradia em Goiânia
	Bárbara Estela de Figueiredo	Embaixada da Paz	Tratado Perpétuo de Paz entre o Brasil e as suas Crianças que Estão na Miséria
	André Luiz de Jesus Menor	Pastoral do Menor de Duque de Caxias - RJ	Fez entrega de placa ao Presidente da ANC
	Valmer	Menor, Movimento de Meninos e Meninas de Rua, Caxias – RJ	
05.05 1987	Carmen Craidy	Movimento Criança e Constituinte	Questão da Criança e dos Jovens Brasileiros
	Yolanda Heloisa de Souza	Assistente Social	Reflexões sobre a Problemática da Criança Brasileira - <i>Entregou texto com apontamentos</i>
	Maria do Rosário Cintra	CNBB e Pastoral do Menor	Questão da Criança e dos Jovens Brasileiros
	Alcino Machado Pinheiro	Presidente do Conselho Nacional das Aldeias SOS	Sistema de Casas-Lares - <i>Entregou texto com apontamentos</i>
	Carlos Aquino	PMDB de Itajuípe	Violência Contra o Jovem e a Criança
	Itana Viana	Superintendente da Fundação do Menor do Estado da Bahia	Defesa do Menor
06.05 1987	Luciano Mendes de Almeida	Presidente da CNBB	Sistema de Adoção
	José Mendo Mizaél de Souza	Escola de Pais do Brasil	Escola de Pais no Brasil - <i>Entregou texto com apontamentos</i>
06.05 1987	Eiji Murakami	Seicho-No-Ie	Instituto da Adoção
	Jandira de Castro	Seicho-No-Ie do Brasil	Direito à Vida - Adoção
	Zuleica Portela Albuquerque	Comissão Nacional Criança e Constituinte	Saúde da Criança Brasileira
07.05 1987	Maria Stela Barbosa de Araújo	Comissão Nacional Criança e Constituinte	Política Salarial ao Menor acima de 14 Anos
08.05 1987	Vital Didonet	Coordenador da Comissão Nacional Criança e Constituinte	Educação e Assistência às Crianças de Zero a Seis Anos - <i>Entregou texto com apontamentos</i>
	Flávio Dias Patrício	Presidente do Conselho Nacional de Turismo Estudantil e Juvenil (CONIJ)	Turismo Estudantil e Juvenil - <i>Entregou texto com apontamentos</i>

FONTE: Elaborado pelos pesquisadores, 2020.

NOTA¹: Adaptado de Assembleia Nacional Constituinte, 1993.

exemplo, que expôs sobre adoção, provavelmente, como uma das formas de combate ao aborto, já que a instituição tem no tema, uma de suas defesas⁷. Apesar de identificarmos duas pesquisadoras de renome, como Fúlvia Rosemberg e Carmem Craidy, os demais participantes são oriundos dos estados do Espírito Santo, da Bahia, de São Paulo e do Rio de Janeiro, provavelmente, porque representavam o curral eleitoral dos deputados constituintes.

A entrega formal do Anteprojeto da Subcomissão ocorreu no dia 12 de maio e os dois dias seguinte destinaram-se aos debates sobre os temas. No dia 22 do mesmo mês houve a

Comissões Temáticas" (Cabral, 1987, p. 3). O Quadro 3, a seguir, identifica as reuniões de discussão da Comissão para discutirem as Emendas Populares sobre o tema.

Conforme descrito na Ata da 16.^a Reunião Ordinária, em 2 de setembro de 1987, o Presidente da Comissão "[...] pediu licença ao plenário para saudar as crianças presentes às galerias, lembrando as andorinhas de Campinas e a Ruy Barbosa que a estas dedicou também sua atenção literária" (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 1988b, p. 478). Nessa mesma data, como evidencia o Quadro 3, houve dois

QUADRO 3 – OS DIRETOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO

DATA	NOME	QUALIFICAÇÃO	ASSUNTO
02.09.1987	Vital Didonet	Coordenador da Comissão Nacional da Criança e a Constituinte. Defesa: PE-064	Direitos da Criança e do Adolescente
	Deodato Rivera	Coordenador da Campanha Criança, Prioridade Nacional. Defesa: PE-096	Direitos e Garantias da Criança e do Adolescente

FONTES: Elaborado pelos pesquisadores, 2020.

NOTA¹: Adaptado de Assembleia Nacional Constituinte, 1993.

votação do anteprojeto que foi encaminhado à Comissão de Sistematização, que possuía por responsabilidade realizar a organização do material encaminhado, distribuindo e estruturando os subsídios em grandes campos da ciência jurídica, conforme estabelece o Direito Constitucional. Além disso, coube à Comissão a atribuição de eliminar os conflitos e superposições do texto de modo a compatibilizar conflitos, identificar omissões textuais, realizar opções por um termo em detrimento de outro, realizar pequenas correções técnicas ou formais, de maneira "[...] a dar coerência e consistência aos trabalhos já realizados nas diversas

oradores para defender duas Propostas de Emenda (PE): a primeira, denominada *Direitos da Criança e do Adolescente* (PE-064) foi defendida por Vital Didonet⁸, Coordenador da *Comissão Nacional da Criança e a Constituinte*; a segunda, defendida por Deodato Rivera⁹, Coordenador da *Campanha Criança, Prioridade Nacional*. Como é possível notar, esses palestrantes já estavam articulados com os princípios da doutrina da proteção integral, não utilizando, portanto, a terminologia *menor* atrelada à doutrina da situação irregular, o que caracteriza o momento histórico analisado.

⁷ Essa crítica não visa atacar a *Seicho-No-Ie* enquanto instituição religiosa de origem japonesa, mas, convém mencionar que essa religião foi fundada em 1 de março de 1930, por Masaharu Taniguchi, proeminente escritor japonês, simpático ao movimento espiritual que eclodiu nos Estados Unidos no final do século XIX, e que tem o combate ao aborto como uma de suas pautas. Apesar de focos religiosos já existirem no Brasil devido à influência de imigrantes japoneses, as primeiras ideias desse movimento foram publicadas aqui na segunda metade da década de 1960. Em 1963, Taniguchi ficou por três meses no país, o que evidenciou um marco na internacionalização dessa religião. Hoje, a maior parte dos adeptos desse movimento religioso japonês vivem no Brasil e, por volta de 95% deles, pelo menos no Brasil, não têm descendência nipônica (WATANABE, 2008).

⁸ Assessor da Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar (OMEP). Membro do Conselho Técnico do Programa A Primeira Infância Vem Primeiro, da Fundação ABRINQ. Foi coordenador de educação pré-escolar no Ministério da Educação, Consultor Legislativo na Câmara dos Deputados (aposentado). Presidente da OMEP Brasil, Vice-Presidente da OMEP para a América Latina e Vice-Presidente Mundial. Consultor de vários organismos internacionais como o UNICEF, a UNESCO, a OEA e nacionais, na área da educação infantil e dos direitos da criança (MEC, SEPIR, SESI/DN). Organizou e coordenou ou participou ativamente de movimentos nacionais em defesa dos direitos da criança, destacando-se o Movimento Nacional Criança e Constituinte, que conquistou o objetivo de incluir os direitos da criança na Constituição Brasileira.

⁹ Sociólogo, com pós-graduação em Ciência Política. Redator e Oficial Legislativo da Câmara dos Deputados, pesquisador convidado do *Peace Research Institute Oslo*/Instituto de Pesquisas da Paz de Oslo (Noruega). Colaborador em periódicos. Publicou os seguintes livros *Brasil – criança urgente*, 1990 (em parceria); *Pelo amor destas bandeiras*, 1991; *Meninos, eu vi, sem data*; *Estatuto da criança e do adolescente comentado* (em parceria).

Os Movimentos Sociais envolvidos na aprovação do Artigo 227

Destacamos, a partir deste momento, as instituições envolvidas com a causa da infância. O Quadro 4 e a Ilustração 1, da página seguinte, apresentam as cinco principais propostas de Emendas Populares enviadas à Assembleia Constituinte, e as instituições que estiveram envolvidas diretamente na defesa da pauta, bem como, o número de assinaturas coletadas para a causa com o *lobby* realizado para a aprovação de artigos¹⁰. As Propostas de Emenda levavam em consideração os princípios que seriam transcritos pela Organização das Nações Unidas (ONU) no texto da Convenção sobre os Direitos das Crianças de 1989, que também estava em fase final de redação.

Em 18 de setembro, o MEC publicou no Diário Oficial a Portaria Interministerial n.º 449 e denominou o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria anterior de *Comissão Nacional Criança e Constituinte*. Na Portaria, designou os representantes dos Ministérios já nomeados acima e incluiu outros: a Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar (OMEP), o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), a Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP), a OAB, a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança (FN-DDCA) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) que assinou com o Ministério da Educação, no mesmo ano, um Acordo de Cooperação Técnica e Financeira com vistas a mudar o panorama legislativo da infância e da adolescência no Brasil (MEC, 1986b).

QUADRO 4 – DATAS, ASSUNTOS E ASSINATURAS DAS EMENDAS POPULARES

EMENDA POPULAR	DATA	ASSUNTO	ASSINATURAS COLHIDAS
PE 001	15.07	Direitos da Criança	1.200.000
PE 007	29.07	Direitos da Família, do Menor e do Idoso	34.240
PE 011	29.07	Família	516.000
PE 064	12.08	Direitos da Criança e do Adolescente	46.297
PE 096	13.08	Direitos e Garantias da Criança e do Adolescente	77.058

FONTE: Elaborado pelas pesquisadoras, 2020.

NOTA¹: Adaptado de Assembleia Nacional Constituinte, 1987.

Como demonstra a Ilustração 1, apenas a proposta de Emenda n.º 001 possuía representação do Estado, tendo sido coordenada pelo Ministério da Educação (MEC). Conforme dados do Diário Oficial, a proposta nasceu da organização de um Grupo de Trabalho oficializado em 8 de setembro de 1986, pela Portaria Interministerial n.º 649. O Grupo era formado, inicialmente, apenas por órgãos do Estado, ou seja, pelos Ministérios da Educação, da Saúde, da Previdência e Assistência Social, do Trabalho, da Cultura, da Justiça e pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República os quais visavam identificar contribuições e experiências sobre a problemática da criança de zero a seis anos, em níveis nacional, estadual e municipal, com vistas a organizar um documento para subsidiar o Congresso Nacional Constituinte no futuro (MEC, 1986a).

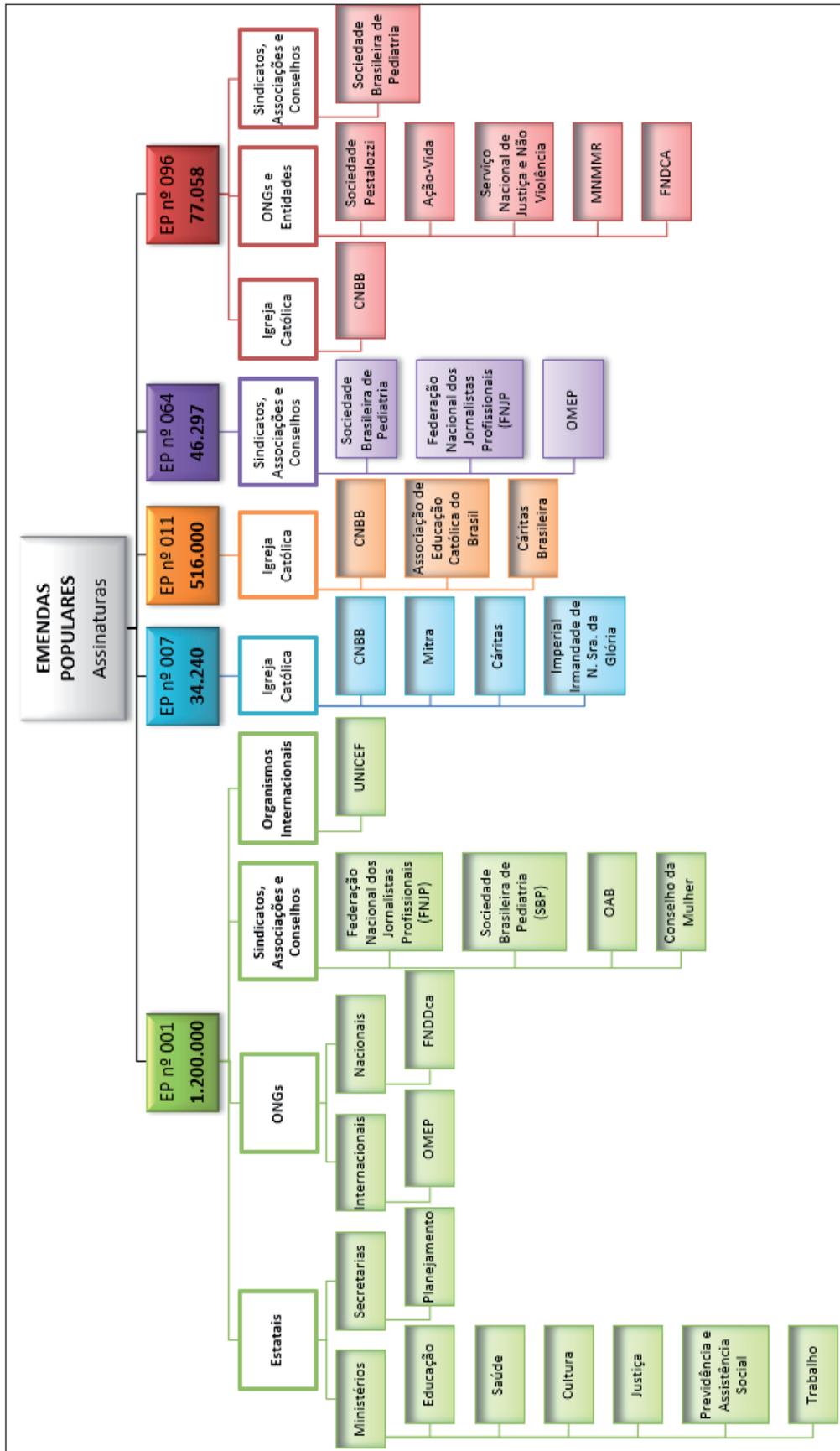
A Emenda Popular n.º 001 – *Comissão Nacional Criança e Constituinte* – realizou, no período de dez meses, um trabalho de mobilização e de elaboração de propostas em todas as Unidades da Federação; durante a Campanha organizou um abaixo-assinado que recolheu um milhão e duzentas mil assinaturas em defesa dos direitos da criança na Constituição. Convém mencionar a ferrenha atuação de órgãos da Igreja Católica na coleta de assinaturas para a causa. Assim, com vistas a conquistar a população para as assinaturas nas Emendas e dar visibilidade ao problema do menor, no ano de 1987, a Igreja Católica incluiu o tema na Campanha da Fraternidade¹¹, utilizando a frase *Quem acolhe o menor, a mim acolhe*, como slogan (CNBB, 1987).

Para mobilizar a Campanha, a CNBB utilizou músicas sobre o tema no rádio e televisão, nas vozes de cantores como

¹⁰ Convém mencionar que Emendas de outros temas (trabalho, educação, saúde) também se aproximavam dos interesses desse público. Apesar disso, nos detivemos em estudar as que influenciaram a elaboração do artigo 227 e que tinham como objetivo primeiro a causa da infância.

¹¹ Campanha realizada anualmente pela Igreja Católica Apostólica Romana do Brasil, sempre no período da Quaresma. Possui como objetivo despertar a solidariedade nos fiéis e na sociedade em relação a um problema concreto que envolve a sociedade brasileira, buscando caminhos de solução. A Campanha da Fraternidade é coordenada pela CNBB.

ILUSTRAÇÃO 1 – PROPOSTAS DE EMENDAS POPULARES ENVIADAS À ASSEMBLEIA¹²

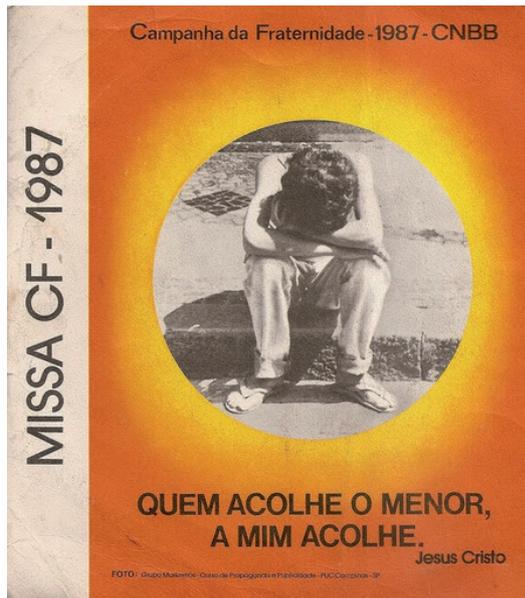


FONTE: Elaborado pelas pesquisadoras, 2020.

NOTA¹: Adaptado de Assembleia Nacional Constituinte, 1987.

¹² As siglas mencionadas na Ilustração, que ainda não tenham sido citadas no corpo do texto, serão trazidas nas páginas seguintes.

ILUSTRAÇÃO 2 – CAMPANHA DA FRATERNIDADE



FONTE: CNBB, 1987.

Benito Di Paula e Noite Ilustrada. Em algumas músicas, clamava-se pelo cuidado com o menor: "Vamos cuidar da criação do amor, Salvar a perfeição do Criador, Deus não quer seu filho desse jeito, Deus não quer, não [...]" (Benito di Paula, 1987, p. 1) e, em outras, se reportavam às necessidades que eles vivenciavam no cotidiano das ruas: "Ó Senhor, quantos menores sem abrigo, sem escola, nas cidades explorados, só restou pedir esmola, e além de mal nutridos, passam mal, cheirando cola, exigindo novo rumo o amor é uma bola" (Silva; Rizzieri, 1987, p. 5).

Seguindo a pauta de inserção do tema em todas as bases, o Padre Júlio Renato Lancellotti, coordenador da Pastoral do Menor, em artigo publicado em 1987, antecipou o discurso sobre o protagonismo ao dizer: "Os menores não querem mais ser objeto passivo de nossos projetos assistenciais e promocionais, os menores são 'agentes de sua libertação'" (Lancellotti, 1987, p. 37) e, como os demais, lutam "[...] por uma nova ordem econômica-social e política; pela reforma agrária, pelo valor do trabalho sobre o capital; por moradia, saúde educação e lazer; pelo fim das instituições de violência e de tortura; pelo fim da discriminação" (Lancellotti, 1987, p. 38).

Padre Júlio ressaltou, no artigo, os dados da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Menor de 1976 e evidenciou o alerta de que era necessário tomar medidas em relação a eles ou "[...] a vida se tornará insuportável para todos nas grandes cidades brasileiras" (BRASIL, 1976, p. 29). Como crítica, explicitou:

"Quem acolhe o menor, a mim acolhe". Com palavras equivalentes, isto foi dito por Cristo, que esculpiu como síntese do seu Reino: "Amai-vos uns aos outros como eu vos amei" (Jo. 13, 34), pois "todos vós sois irmãos" (Matth. 23, 8).

Quaresma é tempo de conversão: [...] E, cada ano, a Igreja que está no Brasil é exortada a fazê-lo em referência a um tema vital, pela Campanha da Fraternidade. Neste ano, o tema é o menor, sobretudo o menor visto como "empobrecido": "Quem acolhe o menor, a mim acolhe".

Mensagem do Papa João Paulo II aos brasileiros por ocasião do início da Campanha da Fraternidade de 1987 (Vatican, 1987, p. 1).

"Estavam em questão, portanto, não o Menor em si, os interesses e os direitos do Menor e, sim, as conveniências e a tranquilidade da sociedade"¹³ (Lancellotti, 1987, p. 39). No documento, o Padre evidenciou, também, o ciclo da marginalização do menor por meio da Ilustração a seguir.

Foi nesse movimento histórico que a Pastoral do Menor se tornou uma instituição de referência sobre o tema e na orientação da política. Fundada em São Paulo, em 1977, depois da Campanha da Fraternidade de 1987, expandiu-se para outros estados. Ainda existente, a Pastoral do Menor não acompanhou a mudança na nomenclatura e justificou que não a modificou por entender que:

- I - a Pastoral do Menor já construiu uma identidade ao longo de sua existência;
- II - a Pastoral do Menor não entende por 'menor', a caracterização estigmatizante adotada pelas políticas contemporâneas ao Código de Menores, instituído pela Lei Federal 6.697, de 10 de outubro de 1979;
- III - a Pastoral do Menor quer trazer sempre viva a proposta da mística evangélica de acolhida aos pequenos, lema da Campanha da Fraternidade de 1987: 'Quem acolhe o menor a mim acolhe' (Mc 9,37), compreendendo 'menor' como aquela criança e adolescente esquecido, rejeitado e excluído dentre todos (Pastoral do Menor, 2010, p. 1).

¹³ Língua Portuguesa vigente à época. Foi o caso da palavra tranquilidade, neste excerto.

ILUSTRAÇÃO 3 – O CICLO DE MARGINALIZAÇÃO DO MENOR



FONTE: Lancellotti, 1987, p. 39.

Apesar da justificativa apresentada, a CNBB fundou, em 1983, mais uma Pastoral Social¹⁴, denominada Pastoral da Criança. Embora a Pastoral do Menor e a Pastoral da Criança¹⁵

[...] tenham um grupo alvo comum, conservam realidades e objetivos distintos, o que confere a cada uma, atividades bem específicas. Uma acompanha crianças e famílias carentes da gestação aos 6 anos de idade, na luta pela vida; outra, também na luta pela vida, acompanha os meninos e meninas de rua (CNBB, [s/d], p. 20).

É possível que a Campanha da Fraternidade, daquele ano, tenha sido promovida com o objetivo de chamar a atenção para o problema social do menor e mobilizar a população para que houvesse uma pressão sobre os constituintes, o que levou órgãos da Igreja Católica a elaborar três das EP com

vistas a incluir, na Constituição, a pauta sobre os direitos de crianças e de adolescentes.

A Proposta de Emenda n.º 007 foi subscrita por 34.240 eleitores e enviada à Assembleia Nacional Constituinte por três entidades associativas do Rio de Janeiro, sendo elas: a Mitra Arquiepiscopal, a Cáritas Arquidiocesana Brasileira e a Imperial Irmandade de Nossa Senhora da Glória do Outeiro. A Emenda objetivava que a Constituição inadmitisse a prática do aborto, da eutanásia e da tortura. Estabelecia ainda, que "a família, constituída pelo matrimônio indissolúvel, baseada na igualdade entre o homem e a mulher, terá a proteção do Estado", assegurando a ela a assistência, coibindo a violência nas "[...] relações familiares e o abandono dos filhos menores". Além de outras matérias, a Proposta buscava assegurar "[...] a assistência à maternidade, à infância, à adolescência [...]" (Senado Federal, 1987a, p. 10).

¹⁴ Conforme dados da CNBB, a Pastoral Social é composta por diversas Pastorais, como a Pastoral da Terra, Pastoral Operária, Pastoral da Criança, Pastoral do Menor, Pastoral da Saúde, Pastoral Carcerária, Pastoral do Povo da Rua, Pastoral dos Pescadores, Pastoral dos Migrantes, Pastoral da Mulher Marginalizada, Pastoral da Juventude, Pastoral Missionária e Pastoral dos Nômades. As Pastorais iniciaram os trabalhos, em sua maioria, na década de 1980, e a Campanha da Fraternidade contribuiu para divulgar os temas nas comunidades (CNBB).

¹⁵ "A idéia de levar a Igreja Católica a assumir seu papel na luta contra a mortalidade infantil e a pobreza surgiu em 1982. Num debate sobre a miséria em Genebra, na Suíça. Durante uma conversa informal, James Grant, então secretário executivo da Unicef, sugeriu ao cardeal Dom Paulo Evaristo Arns que a Igreja poderia reverter a situação de mortalidade infantil no Brasil. Em sua volta, Dom Paulo procurou a Dra. Zilda, sua irmã, e lhe contou a conversa. Em pouco tempo nascia a Pastoral da Criança, a partir de um projeto feito pela própria Dra. Zilda e apoiado pelo Unicef" (Bührer, 2003, p. 75).

A proposta também diferenciava a criança dos chamados menores ao propor que "os menores, particularmente os órfãos e os abandonados, [...], terão direito a especial proteção da sociedade e do Estado [...]" e "[...] à criança serão proporcionadas oportunidades e facilidades, por lei, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social de forma sadia e em condições de liberdade e dignidade". Ainda, que "A todos os menores se reconhece o direito a uma educação fundamental e uma iniciação profissional, para auferirem os benefícios da atividade econômica, fundada no trabalho digno e livre" (Senado Federal, 1987a, p. 10).

Na mesma data, ou seja, em 29 de julho de 1987, a Assembleia recebeu da CNBB, da Associação de Educação Católica do Brasil (AEC/BR) e da Cáritas Brasileira de Brasília a Proposta de Emenda n.º 11, subscrita por 515.820 assinaturas. Essa proposta era tradicional e seu conteúdo versava, apenas, sobre o impedimento da prática de aborto, sobre a família e a sua constituição e ainda que "a criança gozará de proteção especial e ser-lhe-ão proporcionadas oportunidades e facilidades, por lei, a fim de lhe facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, de forma sadia e em condições de liberdade e dignidade" (Senado Federal, 1987a, p. 13).

A Proposta de Emenda Popular n.º 96, denominada – *Criança, Prioridade Nacional* – foi subscrita por 70.324 eleitores e enviada à Assembleia em nome das seguintes entidades: Federação Nacional da Sociedade Pestalozzi (FENASP), Ação-Vida, Serviço Nacional, Justiça e Não-Violência, CNBB, Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP), Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua (MNMNR) e Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança (FNDDCA) (Senado Federal, 1987b).

A referida Proposta era bastante completa com relação à garantia de direitos de crianças e adolescentes mencionando, dentre outras coisas, a garantia de assistência social, proteção especial, educação; especificava idade mínima e condições para o trabalho mencionando, também, as garantias de crianças e adolescentes a que se atribuísem a autoria de atos infracionais e a imputabilidade penal até os 18 anos de idade. A Proposta sugere, ainda, a ratificação da Declaração dos Direitos da Criança e a incorporação dos seus princípios na Constituição, de forma a dar prioridade na destinação dos recursos orçamentários federais, estaduais e municipais. Para finalizar, propõe a promulgação de um novo Código Nacional da Criança e do Adolescente, em substituição ao Código de Menores e a

[...] a instituição dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal da Criança e do Adolescente, dos quais deverão participar entidades públicas e privadas comprometidas com a promoção e a defesa dos direitos da criança e do adolescente (grifo nosso, SENADO FEDERAL, 1987a, p. 91).

Convém evidenciar que, além da garantia da participação das entidades privadas, a proposta também inseriu a participação das Organizações Não Governamentais (ONG) quando mencionou:

O Estado promoverá, conjuntamente com entidades não-governamentais, políticas de saúde materno-infantil e de prevenção à deficiência, física, sensorial e mental, assim como políticas de integração à sociedade do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento especializado para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos como preconceitos e barreiras arquitetônicas (grifo nosso, Senado Federal, 1987a, p. 90).

O suplemento do Diário da Assembleia Constituinte evidenciou na sugestão n.º 10.614, que o tema *criança e adolescente* mobilizou debates em todo o país, a partir de julho de 1986, envolvendo "[...] mais de 600 instituições públicas e privadas, nas 26 Unidades da Federação" (Brasil, 1987, p. 505).

Mais de 200 mil assinaturas de eleitores foram alcançadas pelas duas maiores emendas que, posteriormente, foram agrupadas: *Comissão Nacional Criança e Constituinte e Criança, Prioridade Nacional*. "Simbolicamente, assinaram a emenda 2 milhões de crianças e adolescentes de programas e escolas públicas. Essas assinaturas foram levadas em carrinhos de supermercado ao Congresso para Ulysses Guimarães (que presidiu a Assembleia Constituinte)" (Gomes da Costa, 2010, p. 5).

Na luta pela aprovação das propostas, a imagem das crianças foi vastamente utilizada como parte do *lobby* de convencimento dos constituintes, como pode ser visto no relato do Constituinte Nelson Wedekin: "Todos os dias, pelos corredores, vemos desde representantes dos educandários particulares até as crianças e as mais diversas formas de 'lobby' aberto e de certo modo popular" (Senado Federal, 1987c, p. 8). O constituinte, Neif Jabur mencionou: "Promovemos diversos simpósios, encontros, e até a Miniconstituinte, onde tivemos a participação de crianças que trouxeram suas idéias, seus pensamentos" (Senado Federal, 1987c, p. 132).

A própria Emenda Popular, *Comissão Nacional Criança e Constituinte*, relatou na sua justificativa de envio da proposta à Assembleia:

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 da criança (Senado Federal, 1987a, p. 7).

Assim, quando a Constituição foi assinada em 05 de outubro de 1988, diferentes órgãos envolvidos na luta reuniram 20 mil crianças na *Ciranda da Constituinte*, em torno do Congresso Nacional. Nesse mesmo dia, transmitiu-se ao vivo da Praça da Catedral da Sé em São Paulo, um brado de duas mil crianças e adolescentes organizados pela Pastoral do Menor que, por telefone, pediram ao plenário a aprovação da emenda. Não é exagero dizer que houve um *lobby* para que fosse aprovada a emenda como relata o Jornal Correio Braziliense de abril de 1987:

O auditório Petrônio Portela do Senado foi palco ontem de atuação do maior lobby já surgido na Assembleia Nacional Constituinte. Pressionados, oito parlamentares [...] sentaram-se à mesa e de forma paciente ouviram as reivindicações. Ao final, o pior: prometeram atuar de forma a atender aos lobistas nas suas principais reivindicações por considerarem que o futuro do País está a eles vinculado (Braziliense, 1987, p. 1).

A análise das Emendas Populares e dos trabalhos dos Constituintes nos permite concluir que três fatores fizeram parte da correlação de forças que contribuíram para a inserção dos artigos 227 e 228 e dos artigos 203 e 204 no texto da Constituição, que deram origem à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), sendo elas: a atuação das entidades, ONG, associações, sindicatos e conselhos que foram amplamente apoiados pelo UNICEF, a larga utilização de crianças no *lobby* de convencimento da população e, também, dos constituintes, e a militância dos órgãos da Igreja, especialmente, da Pastoral do Menor que, além de mobilizar comunidades e inserir nas casas o tema, com o auxílio da mídia, coletou assinaturas, demonstrando a força das Pastorais Sociais naquele contexto.

A iniciativa privada participou também deste esforço nacional. As redes de televisão cederam espaços para divulgação de mensagens. O mesmo fizera as emissoras de rádio e os jornais. Estima-se que nesta fase o aporte em termo de cessão de espaços nos meios de comunicação superou a casa de US\$ 1,8 milhões, conforme a publicação 'Acerto de Contas com o Futuro', do Conselho Nacional de Propaganda, órgão de classe do empresariado desta área, cuja contribuição foi decisiva tanto no planejamento, como na execução e na articulação de patrocínio para as atividades de comunicação e mobilização social desenvolvidas neste período (Gomes da Costa, 1993, p. 18).

A ênfase midiática para a defesa dos direitos de crianças e de adolescentes contribuiu para a fundação, no final da década de 1980, da Agência de Notícia dos Direitos da Infância (ANDI) que foi criada, formalmente, em 1993. A ANDI é considerada uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos e apartidária que, na sua criação, contou com as forças de nomes como Gilberto Dimenstein e Âmbar de Barros, que "[...] somadas ao conhecimento de aliados das áreas da educação, da sociologia, do empresariado e da cooperação internacional deram origem à missão" (ANDI, 2013, p. 1). Posteriormente, Âmbar de Barros tornou-se coordenadora do escritório da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em São Paulo. Gilberto Dimenstein foi jornalista

da Folha de S. Paulo e, dentre outras coisas, apresentou o programa *Capital Humano*, na Rádio CBN¹⁶.

A ANDI, em 2003, inaugurou a *Red Andi América Latina* que, hoje, atua em 12 países, manifestando-se sobre os temas Infância e Juventude, Inclusão e Sustentabilidade e Políticas de Comunicação. "Além dessas expansões temáticas e territoriais, construiu-se na ANDI a capacidade para atuação em questões de políticas públicas de comunicação – sobretudo com produção de conhecimento e *advocacy*¹⁷" (ANDI, 2013, p. 2).

Nessa seção do texto, apresentamos por meio da pesquisa documental, a correlação de forças necessárias para a inclusão do capítulo sobre a família e a infância na Constituição Federal, movimento no qual a Igreja e os movimentos sociais foram os principais articuladores da proposta junto aos Deputados e Senadores.

Considerações finais

O artigo apresentou o percurso histórico e a organização dos movimentos sociais na elaboração e inserção da causa da infância no texto Constitucional, orientada pelos princípios e diretrizes estabelecidos pela Convenção sobre os Direitos da Criança, só promulgada pela Organização das Nações Unidas, em 1989.

A produção sustentou-se na análise de fontes documentais primárias como Projetos de Lei, documentos das comissões e subcomissões temáticas, Diário da Assembleia Nacional Constituinte, músicas, campanhas religiosas e publicitárias, além de documentos do Senado Federal. Nessa análise foi possível observar a alternância da utilização do termo menor para crianças e adolescentes decorrente do movimento histórico que estava em processo.

O texto identificou as polarizações políticas ocorridas durante a elaboração da Carta Constitucional e demonstrou que a Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, ao tratar da questão da infância, optou por ouvir nas audiências públicas representantes de movimentos sociais que, posteriormente, se transformaram em organizações não governamentais.

No contexto da elaboração, o *lobby* para a aprovação do artigo 227, envolveu instituições religiosas, jornalistas, movimentos sociais, fóruns de dirigentes estatais e não governamentais e organizações internacionais como a UNESCO e o UNICEF, por exemplo. Passadas três décadas deste processo histórico é conveniente elucidar como esse movimento ocorreu para que outros pesquisadores possam identificar o cenário nascedouro

¹⁶ A teoria do Capital Humano foi desenvolvida após a década de 1950, pelo economista norte americano Theodore W. Schultz em conjunto com a Unesco. A teoria defende que o trabalho humano, quando qualificado por meio da educação, é um das mais importantes formas de ampliação da produtividade econômica e, portanto, das taxas de lucro do capital. Aplicada ao campo educacional, a ideia de capital humano gerou toda uma concepção tecnicista sobre o ensino e sobre a organização da educação (Minto, 2013).

¹⁷ O termo *advocacy* é importado da língua inglesa e não tem ainda uma tradução consolidada para o português. Seu significado pode ser traduzido como defesa de interesses ou engajamento ativo – sempre referidos a uma causa, ideia ou proposta que representa um processo político de um indivíduo ou grupo que pretende influenciar a política pública e as decisões de alocação de recursos no âmbito dos sistemas e das instituições políticas, econômicas e sociais. Está relacionado ao *lobby* como forma de defesa, onde é feita uma abordagem direta aos legisladores sobre uma questão que desempenha um papel importante na política moderna.

dos movimentos, organizações e seus espaços de articulação reivindicatória em busca da ampliação dos direitos da infância.

Referências

- ANDI. *História*. (2013). Disponível em: <<http://www.andi.org.br/portal-andi/page/historia>>.
- ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. (1993). *O processo histórico da elaboração do texto constitucional: 1987-1988*, Volume III. 598p.
- ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. (1987). *Emendas Populares*, volume 1. Brasília, DF: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. 325p.
- BENITO DI PAULA. (1987). *Menor abandonado*. CNBB: Campanha da Fraternidade.
- BRASIL. (1987). *Relatório e anteprojeto de norma constitucional: capítulo relativo à família, ao menor e ao idoso*. Relator: Constituinte Eraldo Tinoco. vol. 214. 22 p.
- BRAZILIENSE, Correio. (1987). *Constituinte tem lobby de criança*. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/115353>>.
- BÜHRER, Rodolfo. (2003). Lições da pastoral da criança: entrevista com Zilda Arns Neumann. In: *Estudos avançados*. São Paulo, v. 17, n. 48, p. 63-75, Aug. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200006&lng=en&nrn=iso>. Acesso em: 29 nov. 2020.
- DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000200006>
- CABRAL, Bernardo. (1987). Apresentação. In: COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO. *Anteprojeto de Constituição*. vol. 219. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>.
- CARDOSO, Rodrigo Mendes. (2010). *A iniciativa popular legislativa da Assembleia Nacional Constituinte ao regime da Constituição de 1988: um balanço*. (Dissertação, Direito). São Paulo: PUC. 162p.
- COELHO, Ricardo Corrêa. (1999). *Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na constituinte*. (Tese, Ciência Política). São Paulo: USP. 289p.
- CNBB. Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. (1987). *Campanha da Fraternidade: quem acolhe o menor a mim acolhe*. Brasília: CNBB.
- CNBB. Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. [s/d]. *Cartilhas de Pastoral Social, 1: o que é pastoral social?* 32p.
- DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso. (1987a). *Ata da 3ª Reunião, Ordinária*. 20 maio 1987. 127p. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup62anc20mai1987.pdf#page=185>.
- DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso. (1987b). *Ata da 16ª Reunião, Ordinária*. 02 set. 1987. 36p. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist16ord27011988.pdf.
- GOMES DA COSTA, Antonio Carlos. (2010). *Como anda: após 20 anos, pontos-chave do ECA aguardam regras claras*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/07/como-anda-apos-20-anos-pon-tos-chave-do-eca-aguardam-regras-claras.html>>.
- GOMES DA COSTA, Antonio Carlos. (1993). *É possível mudar: a criança, o adolescente e a família na política social do município*. São Paulo: Malheiros. (Direitos da criança; 1). 55p.
- LANCELLOTTI, Padre Júlio Renato. (1987). O menor e a igreja. In: *Rev. São Paulo em Perspectiva*, 1 (1), p. 37-39, abr./jun.1987.
- MEC. Ministério da Educação e Cultura. (1986a). *Portaria Interministerial nº 649, de 5 de setembro de 1986*. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/3580768/pg-13-secao-1-diario-oficial-da-uni-ao-dou-de-08-09-1986/pdfView>>.
- MEC. Ministério da Educação e Cultura. (1986b). *Portaria Interministerial nº 449, de 18 de setembro de 1986*. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/3594807/pg-21-secao-2-diario-oficial-da-uni-ao-dou-de-30-09-1986/pdfView>>.
- MINTO, Lalo Watanabe. (2013). Teoria do capital humano. In: HISTEDBR. *Navegando na história da educação brasileira*. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_teorica_%20do_capital_humano.htm#_ftnref1>.
- PASTORAL DO MENOR. (2010). *Quem somos: denominação*. Acesso em: 28/jan./2014. Disponível em: <<http://www.pastoraldomenornacional.org/site/a-pastoral-do-menor/quem-somos>>.
- SENADO FEDERAL. (1987a). *Emendas populares: textos e justificativas*. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte. 85p.
- SENADO FEDERAL. (1987b). *Emendas populares*. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1987. vol. 1. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-230.pdf>>.
- SENADO FEDERAL. (1987c). *Ata de comissões: ata de eleição do presidente e vice-presidentes*. Brasília: Subcomissão do legislativo, 1987. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/3a%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DO%20PODER%20LEGISLATIVO.pdf>>.
- SILVA, José Marques da; RIZZIERI, José Luiz. (1987). *Hino da libertação do menor*. CNBB: Campanha da Fraternidade.
- VATICAN. *Mensagem do Papa João Paulo II aos brasileiros por ocasião do início da Campanha da Fraternidade de 1987*. Publicado em 4 mar. 1987. Disponível em: http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/messages/pont_messages/1987/documents/hf_jp-ii_mes_19870304_brasili.html.
- WATANABE, Masako. (2008). The Development of Japanese New Religions in Brazil and Their Propagation in a Foreign Culture. *Japanese Journal of Religious Studies* 35, n. 1, p. 115-144. Disponível em: www.jstor.org/stable/30234504.
- ZANELLA, Maria Nilvane. *A perspectiva da ONU sobre o menor, o infrator, o delinquente e o adolescente em conflito com a lei: as políticas de socioeducação* (Dissertação, Educação). Maringá, PR: UEM, 2014. 269f. Disponível em: <<http://www.ppe.uem.br/dissertacoes/2014%20-%20Maria%20Nilvane.pdf>>. (2014).

Submetido: 06/08/2020
Aceite: 20/11/2020