

## J U S T I F I C A T I V A

" A criança é a nossa mais rica matéria prima. Abandoná-la à sua própria sorte ou desassisti-la em suas necessidades de proteção e amparo é crime de lesa-pátria. "

Tancredo Neves

Essas palavras de Tancredo Neves, escritas quando governava Minas Gerais, prefiguraram o espírito que viria a animar o maior movimento de massas e a maior mobilização de esperança da nossa História -- a campanha das "diretas-já", que galvanizou a cidadania após mais de duas décadas de eclipse das liberdades públicas e das instituições democráticas em nosso País.

Com a partida do grande estadista, seguida do agravamento das crises em praticamente todos os setores da vida nacional, um dos mais graves "deficits" que passamos a contabilizar é o chamado "deficit de esperança" que hoje depauperou nossa energia cívica e desmobiliza e dispersa o nosso povo.

Contudo, a chama da esperança nunca se apagou de todo em nossa terra. Um dos mais eloquentes exemplos disso é o ocorrido na área dos que vêm lutando pela promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, eis que temos hoje um avançado capítulo sobre esses direitos na nova Constituição. Ele resultou da fusão de duas emendas populares que trouxeram ao Congresso as assinaturas de quase duzentos mil eleitores de todo o país, e de mais de um milhão e duzentos mil cidadãos-criança e cidadãos-adolescentes, numa mobilização inédita da sociedade, envolvendo milhares e milhares de crianças e jovens, no Congresso e em várias capitais. Essa verdadeira "revoada cívica" tornou possível a criação de uma vontade nacional coletiva em torno da questão, expressada pelos Constituintes na significativa votação final de 435 votos contra 8 que consagrou o novo direito da criança e do adolescente. Essa votação caracterizou um dos mais amplos e profundos compromissos do nosso povo-nação com o seu futuro.

O texto que ora temos a honra de apresentar assenta a raiz do seu sentido e o suporte de sua significação em três vertentes que raras vezes se entrelaçaram com tanta felicidade em nossa história legislativa. Ele emerge do encontro sinérgico de pessoas e de instituições governamentais e não-governamentais representativas da prática social mais comprometida com a nossa infância e juventude, do mais sólido conhecimento científico na área e finalmente da luz da melhor e mais consistente doutrina jurídica.

SENADO FEDERAL  
Protocolo Legislativo

P. L. S.

193/89  
4/6

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

Sem negar a generosidade e a vontade de acertar de todos os esforços que redundaram no arcabouço legal pré-Constituição de 1988 -- o antigo Código Melo Matos, outras leis e decretos-leis, o atual Código de Menores, Lei 6.697/79, e a Lei 4.513/64, que definiu a "política nacional de bem-estar do menor" -- é forçoso reconhecer que sua conjunção, condicionada pelo contexto político-institucional do último quarto de século, redundou no agravamento e na generalização da degradação pessoal e social de milhões de crianças e jovens brasileiros. Isso se deveu a uma legislação e uma política cuja essência revelou ser o controle social e a criminalização da pobreza, materializados no "círculo perverso" da institucionalização compulsória: apreensão ou abandono-triagem-rotulação-deportação-confinamento em instituições totais despersonalizadoras e embrutecedoras.

É triste admitir ter sido esse indesejado resultado a negação completa dos elevados ideais humanistas de brasileiros do porte de Milton Campos, Prado Kelly, Maria Celeste Flores da Cunha, Odilo Costa Filho, Eduardo Bartlett James e tantos outros, e de juristas da estatura do pioneiro Melo Matos e daqueles que renovaram a legislação em 1979

(alterando aliás projeto original do preclaro Senador Nelson Carneiro, hoje Presidente desta Casa, o qual foi mutilado em sua característica essencial que era, desde o primeiro artigo, tornar a criança e o adolescente sujeitos de direitos), entre os quais cumpre destacar as figuras de Cavalcanti de Gusmão, Alyrio Cavalieri e outros da mesma envergadura no campo da ciência jurídica.

O novo paradigma jurídico e de atendimento de direitos representado pelo presente projeto de Estatuto não nasceu exclusivamente da vontade e da competência, ainda que bem intencionada, de um seletivo grupo de minoristas. Ao contrário, ele tem suas fontes em longínquos, sucessivos e permanentes esforços de mudanças em favor da criança e do jovem, sistematicamente sufocados pelas concepções e práticas sustentadoras de um panorama legal e de um ordenamento institucional que transformaram os seus destinatários em objetos de medidas judiciais -- e não em sujeitos de direitos -- rotulando-os por uma conitualização estigmatizante que em lugar de propiciar o "bem-estar" dos marginalizados perseguia de fato, e sistematicamente, "a segurança e o desenvolvimento" das estruturas margi-

SENAO FEDERAL  
Protocolo Legislativo

P. L. S. 103/89

Fla. 4/7

nalizadoras.

Este Projeto de ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, que regulamenta o novo direito constitucional de mais da metade da população brasileira, significa uma verdadeira "revolução copernicana: ao contrário da legislação ainda vigente, porém já inconstitucional, ele se sustenta sobre dois pilares básicos -- a concepção da criança e do adolescente como SUJEITOS DE DIREITOS e a afirmação de sua CONDIÇÃO PECULIAR DE PESSOA EM DESENVOLVIMENTO.

Ficarão portanto revogados os conceitos ideológicos e anti-científicos de "situação irregular" e o termo estigmatizador de "menor" como condição substantiva caracterizadora da maior parte da "nossa mais rica matéria prima". Resgataremos com isso para a cidadania e para a realidade da plenitude humana as diversas condições de existência escamoteadas por aqueles dois conceitos: o nascituro, a primeira e a segunda infâncias, a pré-adolescência, a adolescência e o jovem adulto, reconhecendo-se portanto as exigências e peculiaridades de cada uma dessas fases da vida humana.

Assim, ao contrário do quadro legal anterior, a normativa proposta se dirige ao conjunto da população infantil e juvenil, e não apenas para aqueles hoje condenados à sub-cidadania. De fato, as crianças e jovens das famílias de baixa renda nas periferias urbanas e nas áreas rurais pauperizadas são verdadeiras "ilhas cercadas de omissão por todos os lados". Sua condição de sub-cidadãos se espelha no sub-salário, no desemprego ou no sub-emprego, na sub-moradia, na sub-nutrição, configurando assim o total desatendimento dos seus direitos individuais à vida, à liberdade, ao respeito e à dignidade, bem como dos seus direitos coletivos -- econômicos, sociais e culturais -- cuja garantia, COM ABSOLUTA PRIORIDADE, é agora, por mandato constitucional, "dever da família, da sociedade e do Estado".

O presente ESTATUTO se divide em dois livros. No Livro Primeiro elecam-se os direitos fundamentais da nossa infância e adolescência, sem exclusão de qualquer natureza, garantindo-se o acesso e regulamentando-se o exercício do conjunto de conquistas expressos no "caput" do artigo 227 da Constituição:

" Art. 227 - É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, crueldade e opressão."

SENADO FEDERAL  
 Protocolo Legislativo  
 P. L. S. 193/89  
 48

Trata também o Livro Primeiro dos mecanismos e instrumentos à disposição da cidadania para a salvaguarda da integridade física, mental e moral de todas as nossas crianças e jovens expostos aos mais diversos meios e formas de informação, cultura, lazer, esportes, diversões e espetáculos. Finalmente, ainda nessa parte se regulamentam os instrumentos da guarda, da tutela e da adoção para aqueles que necessitem da proteção de uma família substituta.

Em seu Livro Segundo, o Projeto de ESTATUTO define as diretrizes e bases da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente em situação de risco social e pessoal, dispondo sobre as entidades e as formas de atendimento, as orientações, estrutura e funcionamento das entidades, as instâncias colegiadas de participação das comunidades, as medidas de proteção especial, as garantias processuais nos casos de atos infracionais, o acesso à Justiça, as atribuições da Justiça da Infância e da Juventude, da Magistratura, dos serviços auxiliares, do Ministério Público, do Advogado, dos Conselhos Tutelares.

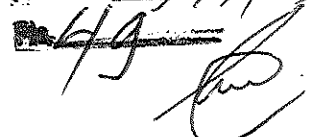
Neste elenco de inovações, merece especial destaque a proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos, regulamentando ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não oferecimento, ou à oferta irregular, de serviços públicos nas áreas da educação, saúde, assistência social, proteção especial, profissionalização, proteção no trabalho e atendimento humano e verdadeiramente sócio-educativo aos adolescentes privados de liberdade por autoria de atos infracionais graves. Definem-se ainda as ações cíveis cabíveis na defesa desses e de outros interesses e direitos individuais, difusos e coletivos.

Sem prejuízo dos crimes e contravenções previstos na legislação civil e penal em vigor, o ESTATUTO dispõe sobre os crimes e infrações cometidos contra os direitos da criança e do adolescente, criando os instrumentos penais destinados a garantir a vigência do preceito constitucional de colocar a criança e o adolescente "a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, crueldade e opressão".

As Disposições Finais e Transitórias normatizam a aplicação do futuro diploma legal, definindo a estrutura da nova política de atendimento, seus mecanismos de financiamento e as suas inter-faces com outros aspectos da legislação vigente.

SENADO FEDERAL  
Protocolo Legislativo

P. L. S. 193/89



Um dos aspectos fundamentais do novo ordenamento proposto é a clara definição e hierarquização dos mecanismos e estratégias de solução da chamada "questão da criança" em nosso País, prevendo-se um conjunto de medidas governamentais e não-governamentais, ao nível da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que assegurem o atendimento às necessidades da criança e do adolescente através de:

- I. políticas sociais básicas (educação, saúde e outras, que são direitos de todos e dever do Estado);
- II. políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;
- III. serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psico-social às vítimas de negligência, maus-tratos, abuso, crueldade e opressão, bem como identificação e localização de pais, responsáveis e de crianças e adolescentes desaparecidos;
- IV. proteção jurídico-social por entidades da sociedade civil de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Outro aspecto fundamental é a regulamentação dos princípios básicos da municipalização do atendimento e da participação da cidadania (arts. 227, 203 e 204, CF), por meio de suas entidades representativas, tanto na formulação como no controle das ações em todos os níveis. Para isso são previstos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional, paritários e com funções deliberativas, bem como fundos específicos e mecanismos de captação de recursos para o cumprimento das respectivas políticas e programas de atendimento.

Cabe destacar também, no perfil geral deste Projeto de ESTATUTO, o esforço de desjurisdicização da grande maioria dos casos hoje objeto de decisão dos magistrados. Alegarão alguns que o novo ESTATUTO "retira atribuições" dos senhores Juizes de Menores, hoje sobrecarregados de trabalho e desviados das verdadeiras finalidades da função judicante, uma vez que forçados a controlar e administrar a pobreza e as mazelas sociais dela resultante. Contraditando frontalmente essa alegação, o ESTATUTO ao contrário sobreleva, dignifica e resgata a função precípua do magistrado, que passará a ater-se nesta área ao exercício de uma das mais nobres e elevadas funções sociais, qual seja, sem dúvida alguma, a distribuição de Justiça.

SENADO FEDERAL  
 Protocolo Legislativo  
 P. L. S. 193/89  
 Fls. 50

Ressalta que o traço definidor mais importante do ESTATUTO aqui proposto consiste no resgate que empreende do verdadeiro caráter tutelar do direito da infância e da juventude.

E tutela autêntica, completa, compartilhada entre a família, a sociedade e o Estado, como obriga a nova Carta Magna.

Na constatação do Juiz de Menores e Professor Titular da Cadeira de Direito do Menor da Universidade Regional de Blumenau, Dr. Antônio Fernando do Amaral e Silva (que representou o Brasil, a convite das Nações Unidas, nos encontros latino-americanos - Caracas e Montevidéu - e da comunidade lusofônica - Lisboa - como preparação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança) em recente trabalho intitulado "A Justiça da Infância e da Juventude":

"Vejam, nenhum critério objetivo limita o arbítrio da autoridade policial e judiciária. É suficiente a imputação, a acusação. Basta atribuir-se ao jovem a prática de fato típico descrito na lei penal, uma simples contravenção por exemplo, para que ele sofra restrições à sua liberdade que, insisto, jamais seriam impostas a adultos. Isto sem aludir à malsinada prisão cautelar. Por uma simples contravenção -- e eu lembraria que soltar fogos de artifício é contravenção penal, soltar balões é contravenção penal, perturbar o sossego com barulho é contravenção penal -- então, por uma simples contravenção, um furto de pequeno valor, um dano, um adulto, mesmo preso em flagrante, seria imediatamente posto em liberdade, enquanto o jovem poderá permanecer contido, isto é, preso. Onde a tutela? Onde a proteção? Onde o critério objetivo de direito capaz de conter o eventual arbítrio do delegado ou do juiz;

Não há a menor dúvida. O sistema, na prática, não tutela, ao contrário, violenta e oprime."

Ao apresentar este Projeto estamos conscientes, em primeiro lugar, que ele será aperfeiçoado durante sua tramitação, pois haverá de receber a contribuição de parlamentares de todos os partidos, de juristas, advogados, cientistas, técnicos, educadores, administradores, trabalhadores e agentes sociais, servidores da área de segurança pública, religiosos, defensores e promotores dos direitos da criança e do adolescente, tanto governamentais como não-governamentais.

Em segundo lugar, estamos convictos que este ESTATUTO será o passo inaugural de um grande mutirão cívico que haverá de marcar profundamente este País, em etapas que envolvem, além da mudança dos panoramas legais nos Estados e Municípios, um efetivo e amplo reordenamento das instituições envolvidas na área, culminando com a melhoria e humanização das formas de atenção direta, o que atingirá cada um dos destinatários dos direitos aqui regulamentados.

SENADO FEDERAL  
Protocolo Legislativo

R. L. S. 193/89

Fb. 57

Elaborado por milhares de mãos, este Projeto recebeu subsídios de inumeráveis pessoas e instituições. Portanto, ele não tem donos. Pertence às crianças e aos adolescentes deste País. Ele haverá de ser, estamos certos, um instrumento fundamental de habilitação do Brasil para o cumprimento do seu grande destino.

Neste ano de 1989, sua aprovação pelo Congresso reveste-se de um extraordinário significado histórico, pois ele se inscreve na saga secular da liberdade nos últimos duzentos anos da História humana.

Com efeito, celebramos simultaneamente este ano um triplo bi-centenário: da Inconfidência Mineira, da queda da Bastilha e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Celebramos também, coincidentemente, os 100 anos da Proclamação da República dos Estados Unidos do Brasil, os 30 anos da Declaração Universal dos Direitos da Criança, da ONU, e os 10 anos do Ano Internacional da Criança.

Este é também o ano em que a Declaração Universal dos Direitos da Criança, após um decênio de estudos e debates, será transformada pelas Nações Unidas numa CONVENÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA. Esse será um instrumento jurídico muito mais forte e efetivo do que a atual Declaração, pois gera obrigações e deveres concretos e específicos para os países signatários, que se comprometerão a adaptar os seus ordenamentos jurídicos aos termos da CONVENÇÃO.

Com justificado orgulho os Constituintes de 1988 podemos dizer que o Brasil começou a liberar-se antecipadamente dessa tarefa com a aprovação do novo direito constitucional da criança e do adolescente, pois a nossa Constituição prefigura, e em alguns casos inclusive ultrapassa, dispositivos inclusos no Projeto de CONVENÇÃO.

Em Lisboa, Caracas, Helsinque, nos encontros preparatórios para a aprovação do Projeto de CONVENÇÃO, o texto constitucional brasileiro suscitou justificadamente não somente o interesse como principalmente o respeito e a admiração de representantes de dezenas de nações, em que pese o reconhecido hiato que ainda separa entre nós o país legal do país real -- hiato que é destinação deste ESTATUTO contribuir decisivamente para eliminar.

Num dos muitos eventos onde se debateu em todo o País o presente Projeto em suas diversas fases de elaboração, alguém observou ser ele "uma pequena Constituição", referindo-se ao fato de abarcar mais

SENADO FEDERAL  
 Protocolo Legislativo  
 P. L. S. 193/89  
 Fls. 92

da metade da população brasileira, e de abranger uma multiplicidade de aspectos que vão desde a assistência materno-infantil até o acesso à Justiça, passando pela família substituta, a educação, a proteção especial, a convivência familiar e comunitária, o lazer e a cultura, a profissionalização e a proteção no trabalho.

Filho primogênito da Carta de 5 de Outubro de 1988, este Projeto de ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, não temos a menor dúvida, será acolhido nas duas Casas do Congresso Nacional com a ABSOLUTA PRIORIDADE que determina o art. 227 da Carta Magna.

Com base na votação praticamente unânime (435 votos a 8) com que foi aprovado pela Constituinte o capítulo relativo à criança e ao adolescente, antevemos a sua consagrada aprovação, ainda neste ano de 1989, após prioritária, porém fecunda, tramitação.

É para esse esforço histórico e patriótico que temos a honra de convocar todos os Senhores Congressistas e a opinião pública nacional, certos de que, não obstante os diversos aspectos inovadores deste ESTATUTO, ele é continuação e parte de uma rica e progressiva experiência legislativa, jurídica e social, fruto do crescente espaço que a criança e o adolescente vêm conquistando na consciência e na sensibilidade dos homens e mulheres do nosso tempo.

Sala das Sessões, em 30 de Junho de 1989



SENADO FEDERAL  
Protocolo Legislativo

P. L. S. 193/89

Fa. 93

