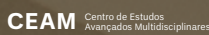


ACERVO EM MOVIMENTO
35 ANOS DO ECA

MEMÓRIA LEGISLATIVA

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

Parcerias



Equipe

COORDENAÇÃO GERAL

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

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

Benedito Rodrigues dos Santos
(Coordenador da equipe)
Marlucia Ferreira Carmo
Elvis César Bonassa
Ailta Barros de Sousa
Gabriela Dias Martins
Vanessa de Sousa Silva Santos
Shiley Bezerra Alves
Uinne Carolina de Jesus Lima
Larissa Barcelos de Oliveira
Ádila Siany Elias de Araújo
Beatriz Nunes Daher

PLATAFORMA DIGITAL

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

SECRETARIA/FINANCEIRO

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

Outubro/2025

Sumário

Período Pré-Constituinte
(1500 – 1985)

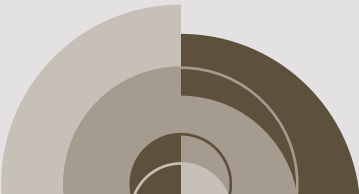
1. Introdução	7
2. Brasil Colônia (1500–1822): soberania paterna e caritativismo religioso	9
3. Brasil Império (1822–1889): legislação inaugural e a criminalização da infância pobre.	13
Sugestão de vídeos, documentários e filmes	16
4. Primeira República e Era Vargas (1889–1937): filantropismo, higienismo e controle social e a doutrina da manutenção da ordem	17
Sugestão de vídeos, documentários e filmes	21
Sugestão de vídeos, documentários e filmes	21
5. Estado Novo e Ditadura Militar (1937–1985): tecnicismo, tutela estatal e a doutrina da situação irregular.	22
Sugestão de vídeos, documentários e filmes	24
Sugestão de vídeos, documentários e filmes	24
Sugestão de vídeos, documentários e filmes	24
Referências Bibliográficas	26

Período Constituinte
(1988 – 1990)

6. Introdução	30
7. Antes da nova Constituição	35
8. O processo constituinte	39
4. O Estatuto da Criança e do Adolescente .48	
4.1. A tramitação do ECA	48
4.2. Propostas apresentadas na Câmara	50
5. Referências	57

Período Pós-Constituinte
(1990 – dias atuais)

Apresentação	61
1. Breve sociologia das normas da era ECA (1990 – 2025)	62
2. Período pós-Estatuto da Criança e do Adolescente com foco nas normas que alteram a Lei 8.069/1990 ECA	65
2.1. Introdução: breve resgate das rupturas e conquistas de crianças e adolescentes brasileiras/os. O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA	65
2.2. Os anos 1990 e a constitucionalização de políticas públicas no Brasil	72
2.3. A era FHC e as reformas macroestruturais. Um confronto com o novo paradigma?	73
2.4. Leis incidindo e alterando o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA Periodização 1990–2025	75
3 Para concluir: Cinco casos da legislação brasileira de proteção à infância em análise	97
3.1. Questão social, exercício do poder familiar e a questão da adoção	97
3.2. Infâncias, Juventudes, pobreza e violência: o Sistema Nacional Socioeducativo – SINASE cumprindo papel subsidiário ao Estado omissso e violento	101
3.3. Conselhos tutelares, proteção e defesa de direitos de crianças e adolescentes	107
3.4. A Lei da Escuta Protegida lei 13.431: O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Vítima e/ou Testemunha de Violência	110
3.5. Lei 12.318 de 26 de agosto de 2010, Lei da alienação parental: os impasses sobre proteção e violências contra crianças e adolescentes	128
Referências.	130



A sepia-toned photograph of three indigenous people, likely from Brazil, wearing traditional feathered headdresses. They are gathered around a large document. The person on the right is pointing at the document, while the other two look on with interest. The document is titled 'ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUENTE' and 'PROJETO DE CONSTITUIÇÃO (B) 2ª TURMA'.

ACERVO EM MOVIMENTO
35 ANOS DO ECA

MEMÓRIA LEGISLATIVA

Período Pré-Constituinte
(1500 — 1985)

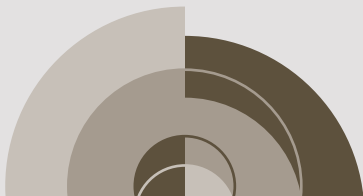
1. Introdução

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

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

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

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



BRASIL COLÔNIA (1500–1822): SOBERANIA PATERNA E CARITATIVISMO RELIGIOSO;
BRASIL IMPÉRIO (1822–1889): LEGISLAÇÃO INAUGURAL E A CRIMINALIZAÇÃO DA INFÂNCIA POBRE;
PRIMEIRA REPÚBLICA E ERA VARGAS (1889–1937): FILANTROPISMO, HIGIENISMO E CONTROLE SOCIAL E A DOUTRINA DA MANUTENÇÃO DA ORDEM;
ESTADO NOVO E DITADURA MILITAR (1937–1985): TECNICISMO, TUTELA ESTATAL E A DOUTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sugestão de vídeos, documentários e filmes



A invenção da Infância (2000)

vimeo.com/199871052

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conselho de Assistência e Proteção aos Menores, criado pelo Decreto nº 16.272, de 1923¹³, de caráter pioneiro, atuava na supervisão de instituições que prestavam serviços dirigidos a infância em situação de abandono e delinquência. O Código de Menores de 1927, em contribuição com o projeto econômico e político em curso, trouxe em seus artigos a previsão de constituição de um Conselho de Assistência Social ¹⁴ com vista a manter controle sobre tal política de atendimento.

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

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

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

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

Sugestão de vídeos, documentários e filmes



História do Brasil – República Velha

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

Sugestão de vídeos, documentários e filmes



Menino 23 – infâncias perdidas no Brasil

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

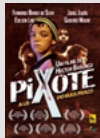
Inicia-se na década de 1990, a etapa da responsabilização penal, revista por Méndez (2006), em destacam-se os avanços constitucionais regulamentados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que pretendeu realizar no país uma revolução na concepção de políticas de atendimento.

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

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

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

Sugestão de vídeos, documentários e filmes



Pixote: A Lei do Mais Fraco (1980)

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

Sugestão de vídeos, documentários e filmes



Os Trombadinhas (1979)

Disponível em: YouTube

Sugestão de vídeos, documentários e filmes



Querô (2007)

Disponível em: YouTube

Referências Bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

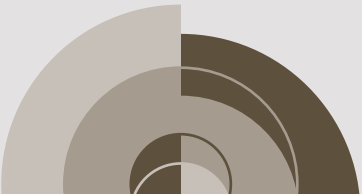
MÉNDEZ, Emilio García. *Adolescentes e responsabilidade penal*. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 13, n. 51, p. 9-24, 2006. Disponível em: <https://pergamum.tjrs.jus.br/pergamumweb/vinculos/000000/000000aa.pdf>. Acesso em: 17 set. 2025.

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

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

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

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



A sepia-toned photograph of three indigenous people, likely from Brazil, wearing traditional feathered headdresses. They are gathered around a large document. The person on the right is pointing at the document, while the other two look on with interest. The document is titled 'ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUENTE' and 'PROJETO DE CONSTITUIÇÃO (B) 2ª TURMA'.

ACERVO EM MOVIMENTO

35 ANOS DO ECA

MEMÓRIA LEGISLATIVA

Período Constituinte
(1988 — 1990)

6. Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

TABELA 2 Composição da Câmara de Deputados, por partido

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Antes da nova Constituição

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FIGURA 1 Matéria do Correio Braziliense sobre meninos de rua



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

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

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

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

8. O processo constituinte

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

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

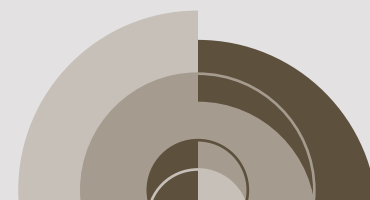
Art. 426 - É dever do Estado e da sociedade proporcionar ao menor assistência especial, caso esteja em situação irregular, sem prejuízo da responsabilidade penal dos pais ou responsáveis.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FIGURA 2 Reunião de formação do Fórum DCA



Fonte: Portal dos Direitos da Criança.

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

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

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

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

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

Art. 7º

[...]

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

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

Art. 7º

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VÍDEO 1 Diário da Constituinte – programa nº 21



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

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

FIGURA 3 Ulysses Guimarães recebe estudantes durante a Constituinte



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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. O Estatuto da Criança e do Adolescente

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

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

4.1. A tramitação do ECA

TABELA 3 Processo de Tramitação do ECA entre 1989 e 1990

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Esse projeto inova em relação aos anteriores, pois enfatiza o aspecto sócio-educativo, sem descuidar do jurídico. Estabelece políticas de atendimento e proteção ao menor que mobilizam a sociedade para sua execução. Cria conselhos de defesa da criança e do adolescente em nível nacional, estadual e municipal. Prevê a instituição de conselhos tutelares com a finalidade de assegurar os direitos da criança e do adolescente.

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

4.2. Propostas apresentadas na Câmara

TABELA 4 Propostas apresentadas na Câmara

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Referências

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

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

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

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

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

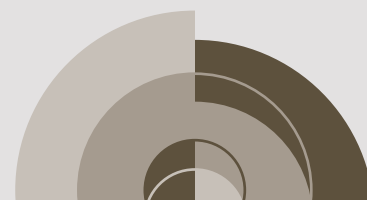
DIDONET, Vital, “Trajetória dos Direitos da Criança no Brasil – de menor e desvalido a criança cidadã, sujeito de direitos”, s/d. Disponível em: https://omlpi-strapi.appcivico.com/uploads/Trajectoria_dos_direitos_da_crianca_no_Brasil_com_revisao_do_panorama_internacional_Vital_Didonetl.pdf

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

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

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

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



A sepia-toned photograph of three indigenous people, likely from Brazil, wearing traditional feathered headdresses. They are gathered around a large document. The person on the right is looking down at the document, while the two on the left look towards the camera. The document has text in Portuguese, including 'ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUENTE' and 'PROJETO DE CONSTITUIÇÃO (B) 2º turno'.

ACERVO EM MOVIMENTO
35 ANOS DO ECA

MEMÓRIA LEGISLATIVA

Período Pós-Constituinte
(1990 – dias atuais)

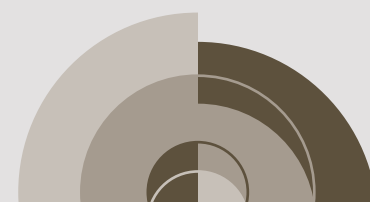
Memória legislativa dos direitos da criança e
do adolescente na perspectiva dos direitos humanos

Apresentação

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

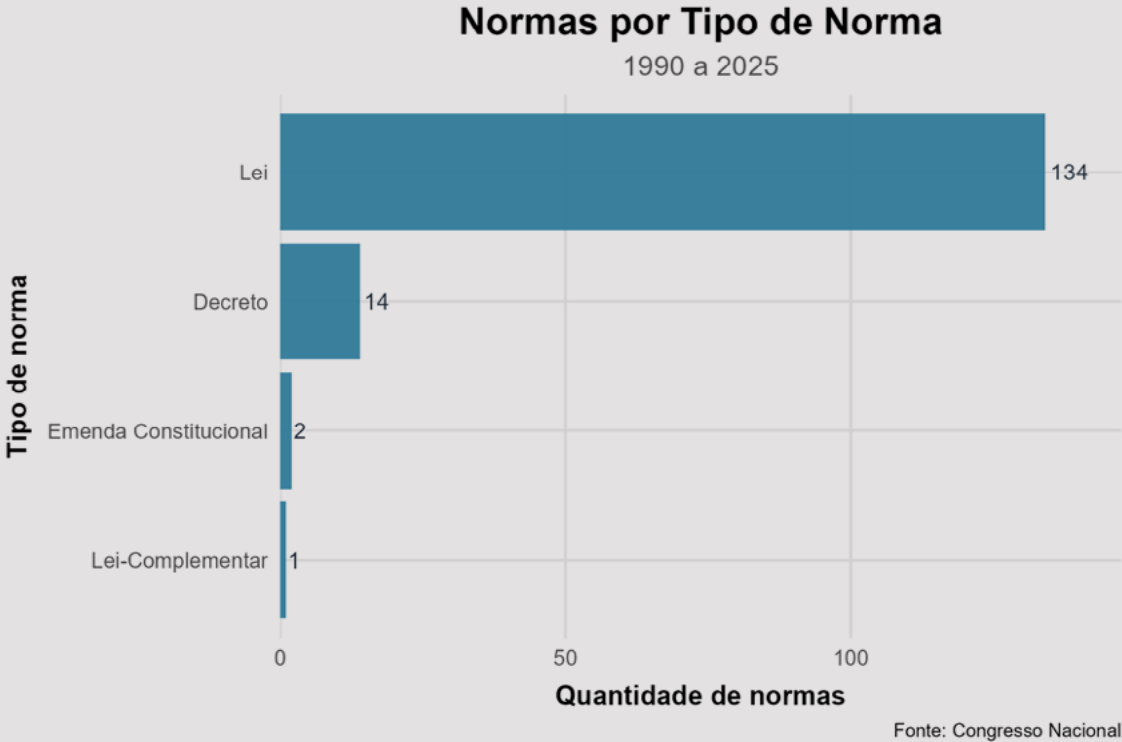
No estudo, foram incluídas as seguintes categorias legais: *a)* leis que asseguram diretamente direitos para crianças e adolescentes, destacadamente daquelas que produziram alteração no Estatuto da Criança e do Adolescente; *b)* leis de alcance da população mais geral que compreendem de forma direta a garantia de direitos para crianças e adolescentes; *c)* emendas constitucionais que interviram nos direitos de crianças e adolescentes; e *d)* decretos de promulgação de normativas internacionais, que promoveram direitos de crianças e adolescentes brasileiros, a partir de sua vigência.

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



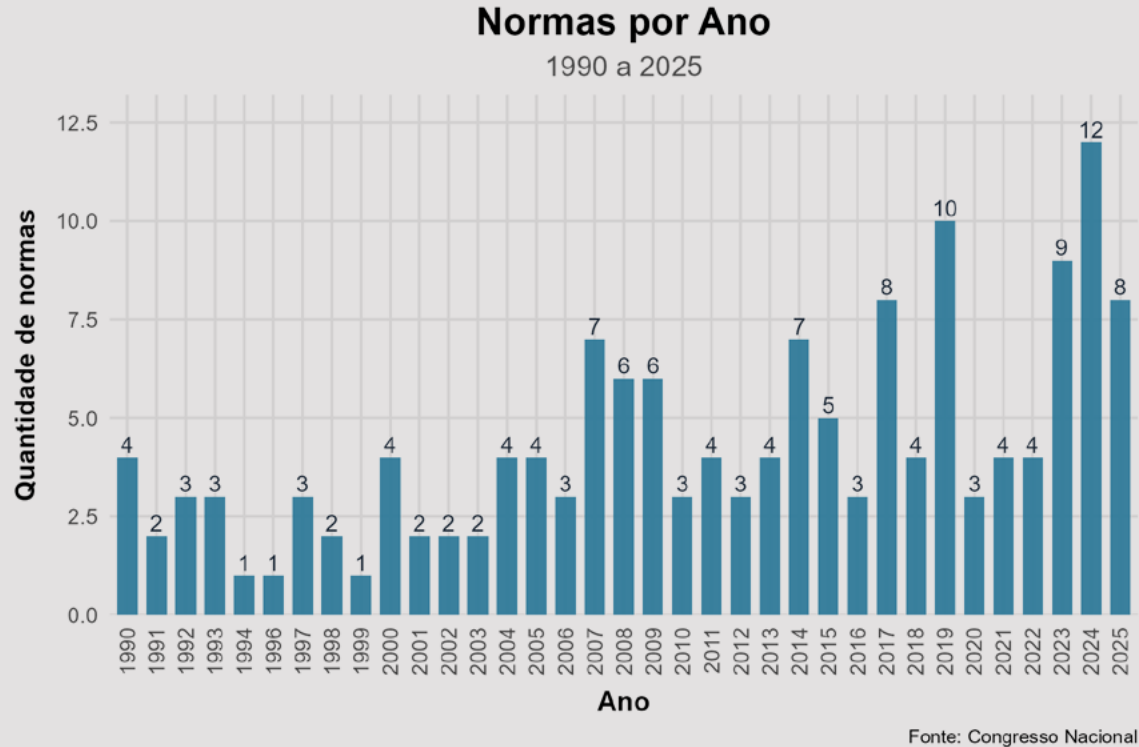
1. Breve sociologia das normas da era ECA (1990 – 2025)

GRÁFICO 1 Normas por Tipo de Norma — 1990 a 2025



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

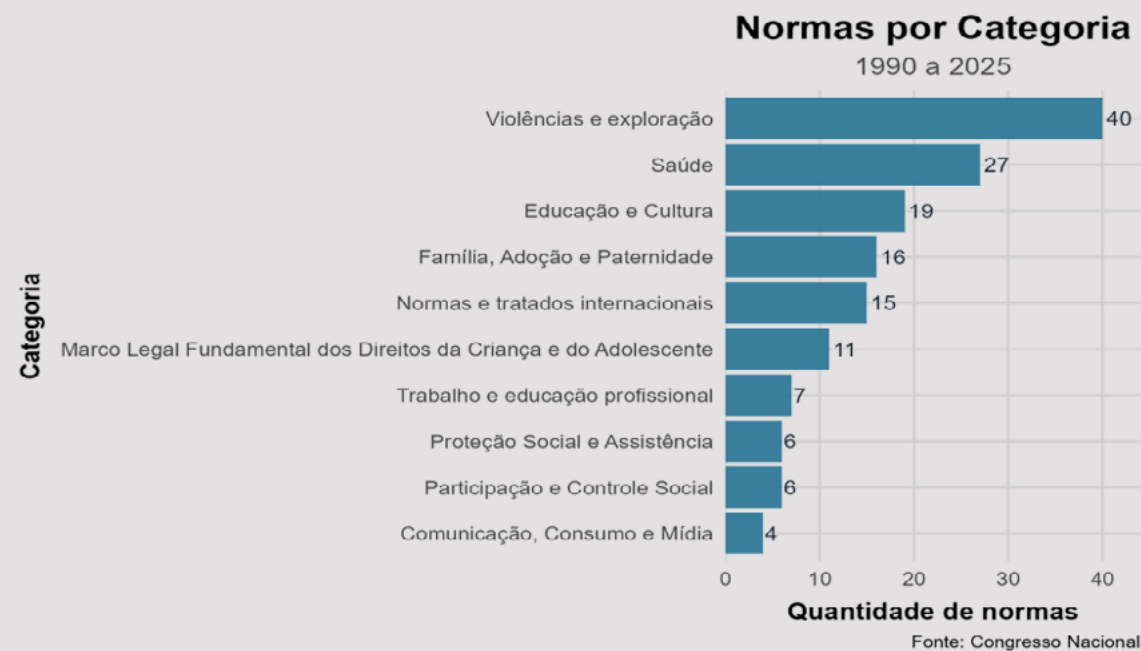
GRÁFICO 2 Normas por Ano — 1990 a 2025



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

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

GRÁFICO 3 Normas por Categoria
(total no período) — 1990 a 2025



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

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

Outros marcos importantes que englobam crianças e adolescentes e população adulta foram as leis de criação do Sistema Único de Saúde (Lei no. 8.080/1990), do Sistema Único de Assistência Social (Lei no. 8.742/1993) e a lei que estabelece as Diretrizes Básicas da Educação - LDB (Lei no. 9.394/1996), entre outras.

Os 267 artigos iniciais do ECA foram ampliados com artigos complementares nomeados com letras (a, b, c) foram alterados por mais de 50 leis. O número de artigos alterados chega à casa dos 40,0%, cerca de 106 em números absolutos, particularmente os artigos dos direitos fundamentais, do primeiro livro do ECA.

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

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

A perspectiva de análise histórico-crítica permite apreender a história da proteção à infância e à adolescência brasileiras como um campo de confrontos e disputas políticas desde a colonização, passando pelo império e períodos republicanos, onde os modos de governar crianças são determinados pelas conjunturas políticas e pelo papel dos diversos atores/sujeitos nas relações sociais (Rizzini e Pilotti, 2017; Del Priori, 1991; Marcílio, 1998).

Tal perspectiva, permite ainda evidenciar aspectos no tocante às relações de classe, de gênero e étnico-raciais, balizadas pelo modo de produção capitalista tendo em vista que tais relações determinam também modos particulares de se apreender, conceber e também de se vivenciar a infância e as infâncias, uma vez que o pertencimento de cada criança a uma classe social específica, desde a colonização até a contemporaneidade, no modo de produção capitalista brasileiro, determinou, historicamente, a sua infância a sua adolescência, assim como, o seu futuro enquanto adulto/a.

A participação da criança no processo produtivo (por exemplo pela exploração do trabalho infantil), o tempo de escolarização, o processo de socialização no interior da família e da comunidade, as atividades cotidianas (brincadeiras, tarefas, trabalho), se diferenciam segundo a posição da criança e de sua família na estrutura socioeconômica ao mesmo tempo em que é também determinada pelas formas de intervenção pública (Kramer, 1982, p.15).

A formação social brasileira é herdeira de uma tradição violenta e escravista que se instalou no Brasil no ato do “descobrimento” quando se confrontaram os indígenas e os que viriam a ser os colonizadores portugueses. A questão da proteção à infância se coloca já com a chegada dos membros da “Companhia de Jesus” em 1549, ao Brasil a fim de catequizar os indígenas. À

resistência dos adultos, os jesuítas impuseram a catequização de crianças desde a mais tenra idade a fim de formar bons cristãos e trabalhadores segundo o hábito europeu a fim de atender às necessidades da Coroa (Ribeiro, 1995, p.51).

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

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

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

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

Tais princípios são reafirmados na Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança que foi aprovada integralmente pelo Congresso Nacional brasileiro através do Decreto no 99.710, de 21 de novembro de 1990. A aprovação, pelo Congresso Nacional, da Lei 8.069/1990 Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, visando a regulamentação de tais artigos foi um marco na história do Brasil e trouxe uma ruptura de paradigma em relação aos modelos de proteção social e aos modos de governar

a infância até então vigentes. O ECA inaugura uma nova era na história da proteção à infância e adolescência ao considerar crianças e adolescentes como:

- a) sujeitos de direitos;
- b) pessoas em condição peculiar de desenvolvimento;
- c) prioridade absoluta

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

- a) mudanças de conteúdo;
- b) mudanças de método;
- c) mudanças de gestão (Costa, 1992, p. 12)

As mudanças de conteúdo. São aquelas que reconhecem o direito da criança e do adolescente à defesa jurídico social e, em consonância com o Artigo 228 da Constituição Federal, reconhecem os delitos e contravenções praticados por adolescentes como atos infracionais.

Garantem também políticas sociais básicas como saúde, educação, esporte, cultura e lazer (Art. 87, Inciso I). Políticas assistenciais em função da condição de vulnerabilidade socioeconômica da família, política de capacitação profissional.

As políticas de proteção especial são aquelas destinadas a adolescentes em circunstâncias especialmente difíceis, seja em função de sua conduta, seja em função da ação ou omissão de adultos. Os Programas de Proteção à Criança e ao Adolescente Ameaçados de Morte – PPCAAM são expressões destas políticas.

As mudanças de método sinalizam também rupturas com as práticas históricas ao trazerem: fiscalização de entidades prestadoras de serviços a crianças e adolescentes à luz do preceituado na Lei 8.069/1990-ECA; introdução da remissão ou perdão, pelo Ministério Público, por ato infracional em função das circunstâncias do fato e do grau de participação de adolescente; institui as medidas de privação de liberdade e um conjunto de procedimentos judiciais para sua aplicação assegurando-se a maioridade aos 18 anos e, excepcionalmente, aos 21 anos em caso de cumprimento de medida privativa de liberdade, liberação compulsória e extinção do processo aos 21 anos de idade (Arts. 121-125).

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

E ainda, mas não menos importante, tais mudanças de gestão incluem a criação de Conselhos Tutelares, órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais, encarregados, pela sociedade, de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, cujos membros são escolhidos entre os cidadãos locais para mandato de 4 anos com todos os direitos trabalhistas assegurados (Arts.131-135).

As mudanças de gestão introduzem um modelo descentralizado de gestão da política de atendimento onde o município (território) ganha centralidade através de suas lideranças comunitárias e das organizações da sociedade civil, em parceria com o poder público, no âmbito dos Conselhos Federal (CONANDA), Estaduais e Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, assim como dos Conselhos Tutelares

Ainda, se institui os Fundos Nacional e Municipais de Direitos das crianças e dos adolescentes. A descentralização político administrativa prevista no ECA representa o reverso dos modelos até então adotados de proteção à infância e à adolescência de modo que de acordo com o ECA, a participação popular nos processos de decisão e de gestão da política está assegurada em todos os níveis: federal, estadual e municipal (Coelho, 1997, p. 74).

Esse novo desenho institucional impõe novas estratégias e requer da sociedade civil uma atuação combativa no sentido de construir novas institucionalidades e o redesenho de políticas sociais para a infância e adolescência (Santos et. al., 2009, p. 62). De acordo com o ECA. Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

- I municipalização do atendimento;
- II criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
- III criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;
- IV manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;
- V integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança

Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; [...] (ECA, Planalto, 2025).

No entanto, o campo da proteção à infância e adolescência no Brasil é um campo atravessado por forças políticas, em confronto e pelas expressões da questão social, de modo que a mera aprovação dos Artigos 227 e 228, e posteriormente, sua regulamentação pela Lei 8.069/1990 ECA, não fizeram desaparecer os embates políticos e a herança institucional do passado, em torno da proteção aos direitos de crianças e adolescentes.

A dependência de trajetória (Pierson, 2000; Fernandes, 2013) se faz presente ainda hoje, seja na prática de certos atores sociais que insistem em tratar crianças e adolescentes como objeto, seja nas práticas institucionais, quando aqueles responsáveis pela garantia de direitos terminam por violá-los. A seguir apresentamos 2 exemplos desta dependência de trajetória e/ou herança do passado e que persiste ainda hoje no Congresso Nacional

TABELA 1 Projeto de Lei 1904/24 – O Projeto do Aborto

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

Fonte: Agência Câmara de Notícias

TABELA 2 Projeto de Decreto Legislativo (PDL) PDL 3/2025

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

Fonte: Agência Câmara de Notícias e Câmara dos Deputados

Percebe-se, pelo exemplo dos 2 PLs supracitados que apesar de todo o arcabouço legal do ECA e da Normativa Internacional que o inspira e informa, apontando para as conquistas de direitos de crianças e adolescentes, enquanto direitos humanos fundamentais, tal perspectiva jurídico-legal tem sido objeto de tentativas de retrocesso através do Congresso Nacional, como expressão de forças sociais em confronto na sociedade civil.

Ao invés de tratar do aumento da violência sexual contra crianças, adolescentes e mulheres e aumentar as

penas para coibir o fenômeno, o PL em questão criminaliza meninas e mulheres e assim fazendo, termina por naturalizar os atos de violência em geral, especialmente o estupro, e legitimando o machismo e o patriarcado, onde meninas e mulheres são consideradas objeto do desejo macabro e violento dos homens.

O tema do aborto se apresenta como um dos campos (mas não o único) em que os direitos de crianças, adolescentes e mulheres têm sido alvos de investidas conservadoras. Em suma, a trajetória do debate sobre o aborto no Brasil, desde a redemocratização até os dias atuais, é marcada por poucos avanços e uma grande ofensiva conservadora articulada e organizada.

Se durante os anos 80 e 90, a presença de forças conservadoras religiosas estava ligada à ala conservadora da igreja católica (Maia, 2024, p.120), atualmente as igrejas evangélicas, pentecostais e neo-pentecostais têm tido presença fundamental na difusão de valores contrários ao aborto e tal tendência tende a se fortalecer no Congresso Nacional através da Bancada Cristã em processo de criação (aprovação) na Câmara dos Deputados, por iniciativa das frentes parlamentares evangélica e católica

FIGURA 1 Protesto contra o Projeto de Lei 1904/24 “Criança não é mãe”



Fonte: www.eurio.com.br

O PDL 3/2025 invoca a “incapacidade civil” para retirar da criança/ menina e/ou adolescente vítima de estupro o direito de decidir e querer submeter-se ao procedimento de interrupção da gestação, transferindo ao poder familiar a responsabilidade pela decisão. O mais perverso é que a maioria dos casos de violência sexual e estupro ocorre no seio da família e é perpetrada em geral pelos mais próximos da criança, incluindo pai e padrasto.

A tentativa de impedir a criança (menina) e ou adolescente de decidir pela interrupção da gestação contraria o princípio do superior interesse da criança, previsto no Artigo 8º da Convenção da ONU e em seu Protocolo Facultativo Artigos 2 e 3 assim como no ECA Artigos 19, 52B e 100.

Tal tentativa constitui uma imposição do modo patriarcal de governar a infância, onde o domínio e controle sobre os corpos de meninas e mulheres é exercido pelo patriarca em defesa dos valores da família sobre a qual ele exerce o domínio e o poder nos moldes tradicionais (Lerner, 2019, Engels, 1964; Weber, 2000). Embora essas correlações de forças se façam proeminentes atualmente em função da atuação das forças conservadoras no Congresso Nacional elas se fazem presentes também ao longo dos 35 anos do ECA, ou seja, desde sua promulgação

2.2. Os anos 1990 e a constitucionalização de políticas públicas no Brasil

Os primeiros anos da década de 90 são marcados pelo desafio de configurar o novo desenho institucional das políticas públicas proposto pela Constituição federal de 1988. Na área da proteção à infância e adolescência, o desafio foi de construir um modelo participativo de proteção social, iniciando-se pela descentralização político administrativa que se contrapunha ao modelo centralizador consolidado pela FUNABEM a partir dos anos 60.

A redefinição do modelo de federalismo passa pelo incremento da participação popular e, no caso da proteção à infância, o desafio inicial foi o da criação dos conselhos de direitos a nível federal, estadual e municipal em um contexto de indefinição das relações dos entes federados com a questão orçamentária a nível federal (Melo, 2005; Arretche, 2003).

A primeira medida que tem relação com a implementação do ECA, durante os anos 90, foi a criação do CONANDA, pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, que delimitou também o papel do CONANDA no apoio à criação dos conselhos estaduais e municipais de direitos da criança e do adolescente.

O governo Collor de Mello adota uma estratégia com base no modelo Top Down de implementação de políticas públicas, através da Fundação Centro para a Infância

e Adolescência Brasileiras – FCBIA, condicionando o repasse de recursos para estados e municípios à criação de conselhos estaduais e municipais de direitos da criança e do adolescente e à criação dos fundos estaduais e municipais de direitos da criança e do adolescente.

A destituição de Collor de Mello e o mandato “tampão” exercido por Itamar Franco tiveram como marca a inação na área de proteção à infância.

2.3. A era FHC e as reformas macroestruturais. Um confronto com o novo paradigma?

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

A questão da pobreza tornou-se altamente politizada, gerando diversas propostas legislativas para a obtenção de recursos antipobreza. Setores conservadores e de oposição lutaram ferozmente pela autoria das propostas (Congresso Nacional, 1999). O governo de Fernando Henrique Cardoso opôs-se à ideia de um fundo porque implicaria em “rigidez orçamentária” (Melo, 2005, p.866).

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

TABELA 3 Políticas públicas para a infância no período do governo FHC

Sistema Único e Descentralizado de Saúde (SUDS atualmente Sistema Único de Saúde-SUS)	Através da implementação da Lei 8.080 de 1990 que prevê a participação, de forma complementar de organizações e empresas privadas na conformação do SUS e na prestação de serviços. A referida lei corrobora o acesso universal á saúde nos termos da Constituição Federal: Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício (Lei 8080).
Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF	Através da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 regulamentada pelo decreto no 2.264, de 27 de junho de 1997.
Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira – LDB	Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 organiza o ensino no Brasil através de 3 sistemas distintos: Municipal: educação infantil em creches e pré-escolas e ensino fundamental, em parceria e colaboração com os estados (Artigo 8º Inciso V); Estadual: coordenar e assegurar o ensino fundamental (pelos municípios) e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei; Federal: Artigo 8º § 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais; Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

O saldo das reformas da era FHC, apesar dos dispositivos legais supracitados, foi controverso. Se de um lado, a LDB trouxe a universalização da educação básica (creches, pré-escolas, ensino fundamental e ensino médio Art. 4º) verifica-se, por outro lado, um aumento considerável da pobreza no país, o que levou à exacerbação da violência contra crianças e adolescentes, ao tráfico e exploração sexual de crianças e adolescentes, à exploração do trabalho infantil, dentre outras expressões da questão social.

A tabela abaixo traz uma síntese do conjunto da produção legislativa a partir dos anos 2000. Coloca-se, no entanto, a promulgação do ECA pela Lei 8.069/1990 e a criação do CONANDA, pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, pois as duas foram decisivas: o ECA porque traz os princípios fundamentais e novo arcabouço institucional da proteção à infância e o Conanda porque pela sua natureza, tem papel decisivo para a implementação do ECA e do SGDCA previsto na Resolução nº 113 de 19/04/2006 e documentos posteriores.

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

O levantamento do marco legal de proteção à infância e adolescência no Brasil, apresentado abaixo, e por períodos de 10 anos, tem como finalidade mapear as principais questões postas à agenda política do poder legislativo federal e que resultaram em alterações do ECA.

No estudo, foram incluídas as categoriais legais. Foram incluídas apenas leis que asseguram diretamente direitos para crianças e adolescentes, destacadamente aquelas que produziram alteração no Estatuto da Criança e do Adolescentes.

TABELA 4 Incidência da legislação sobre a proteção à infância nos anos 1990 a 1999

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

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

A aprovação da Lei 8.069/1990 - ECA, já resgatada na introdução, é o momento histórico mais importante do Século XX para a infância e adolescência brasileiras e inaugura uma ruptura paradigmática. Ademais, consta ainda a aprovação da Lei 8.242 de 1992, que cria o CONANDA.

A criação do respectivo Conselho, assim como dos conselhos estaduais e municipais de direitos da criança e do adolescente, decorrentes da operacionalização do

ECA nos estados e municípios, assim como a criação de conselhos tutelares, já previstos no ECA, constituem passos decisivos no sentido de construir e consolidar a rede de proteção à infância e adolescência brasileiras. A seguir a legislação do período 2000-2010.

TABELA 5 Incidência da legislação sobre a proteção à infância nos anos 2000 a 2010

Anos 2000–2010 Incidência da legislação sobre a proteção à infância	Teor e objetivos
1. Lei no 9.975, de 23 de junho de 2000	Acrescenta Artigo 244-A ao Artigo 244 do ECA para penalizar a exploração sexual e a prostituição infantil: "Art. 244-A: Submeter criança ou adolescente, como tais definidos no caput do art. 2o desta Lei, à prostituição ou à exploração sexual." (AC)* "Pena – reclusão de quatro a dez anos, e multa." (AC) "§ 1o Incorrem nas mesmas penas o proprietário, o gerente ou o responsável pelo local em que se verifique a submissão de criança ou adolescente às práticas referidas no caput deste artigo." (AC) "§ 2o Constitui efeito obrigatório da condenação a cassação da licença de localização e de funcionamento do estabelecimento." (AC)
2. Lei 9.970 de 17 de maio de 2000	Institui o dia 18 de maio como Dia Nacional de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.
3. Lei nº 10.764, de 12 de novembro de 2003	Trata da proteção da imagem de crianças e adolescentes, tráfico de crianças e adolescentes para o exterior, pornografia na Internet e penalização de acesso a armas por crianças e adolescentes.
4. Lei nº 11.259, de 30 de dezembro de 2005	Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, para determinar investigação imediata em caso de desaparecimento de criança ou adolescente.
5. Lei nº 11.829, de 25 de novembro de 2008	Altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para aprimorar o combate à produção, venda e distribuição de pornografia infantil, bem como criminalizar a aquisição e a posse de tal material e outras condutas relacionadas à pedofilia na internet.
6. Lei nº 12.038, de 1º de outubro de 2009	Altera o art. 250 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, para determinar o fechamento definitivo de hotel, pensão, motel ou congêneres que reiteradamente hospede crianças e adolescentes desacompanhados dos pais ou responsáveis, ou sem autorização.

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

A exposição do marco legal, incidindo sobre o ECA e sobre a proteção à infância no período 2000-2010, está voltada para aspectos fundamentais da proteção integral: combate à violência sexual e ao tráfico, prostituição e exploração sexual de crianças e adolescentes.

Face a situações de violência sexual contra crianças e adolescentes, e resgatando memória dos anos 1970, em 2000 foi instituído o Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes, celebrado em 18 de maio. Instituída por meio da Lei nº 9.970/2000, a data foi escolhida em memória de Araceli Cabrera Sánchez Crespo, uma menina de 8 anos que, em 1973, foi sequestrada, violentada e assassinada em Vitória - ES.

O crime brutal segue impune até hoje e Araceli se tornou um símbolo da luta pelos direitos das crianças e dos adolescentes (ABRINq, 2025). Outro fato marcante no início dos anos 2000, consequência do mesmo fenômeno da violência contra crianças e adolescentes foi a criação do Disque 100.

TABELA 6 Linha do Tempo do Disque 100

Linha do tempo do Disque 100	Ações e objetivos
1997: Criado o Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes	Receber denúncias anônimas ou não, de violências contra crianças e adolescentes, sob a coordenação da Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e a Adolescência (Abrapia). O serviço funcionava através do número 0800 99 0500;
2005: Implantado o Sistema Informatizado de Registro de Denúncias, próprio da SDH.	Anteriormente utilizava-se o sistema do Ministério da Saúde
2005: Implantado o Sistema Informatizado de Registro de Denúncias, próprio da SDH.	Anteriormente utilizava-se o sistema do Ministério da Saúde
2006: Implementadas, em janeiro, a extensão do atendimento aos finais de semana e feriados e a utilização do número de protocolo da denúncia, para acompanhamento da situação denunciada.	Desenvolvida uma ferramenta para extração de dados como subsídios para políticas e ações no enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes; ocorrida, em maio, a mudança do número 0800 99 0500 para o 100
2007: Iniciado o sistema de escuta especializada, que inclui o atendimento diferenciado de crianças vítimas e agressores	Não há definição do órgão responsável pela escuta
2008: Criação da Central de Monitoramento, responsável pelo acompanhamento do fluxo iniciado a partir do encaminhamento das denúncias	Inclusão do Disque Denúncia Nacional no Plano Plurianual PPA/2008-2011 do Governo Federal; Revisão da categorização das denúncias a partir da legislação; Assinado Termo de Cooperação entre a SDH/PR, a Safernet Brasil e o Departamento de Polícia Federal para a criação da central unificada de denúncias de pornografia na internet envolvendo crianças e adolescentes; Inauguração da sede da Central de Atendimento com aumento de 12 para 20 pontos de teleatendimento, proporcionando a adequação do atendimento de denúncias.
2009: O serviço passa a receber denúncias através do e-mail disquedenuncia@sedh.gov.br	Publicação da Sistematização da metodologia do serviço Disque Denúncia Nacional com o objetivo de fortalecer o funcionamento de Disques Denúncia locais. - Assinado entre a SDH/PR e o Fórum Nacional de Coordenadores de Centros de Apoio da Infância e Juventude dos Ministérios Públicos dos Estados e Distrito Federal (Foncaije) um termo de parceria para o monitoramento das denúncias recebidas pelo Disque 100.
2010: Discussão de cooperação internacional entre canais de denúncia da tríplice fronteira e o Disque 100	Disponibilizada a metodologia sistematizada e o sistema de categorização das denúncias em software livre para auxiliar a criação de disques denuncia locais e favorecer a unificação de dados de denúncias no País.

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

TABELA 7 Incidência da legislação sobre a proteção à infância nos anos 2011 a 2020

Anos 2011-2020 Incidência da legislação sobre a proteção à infância	Objetivos
1. Lei nº 12.415, de 9 de junho de 2011	Acrescenta parágrafo único ao art. 130 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para determinar que alimentos provisórios sejam fixados cautelarmente em favor da criança ou adolescente cujo agressor seja afastado da moradia comum por determinação judicial
2. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012	Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.
3. Lei nº 12.696, de 25 de julho de 2012	Altera os arts. 132, 134, 135 e 139 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre os Conselhos Tutelares (garantias trabalhistas, processo de escolha dos conselheiros tutelares deve ocorrer na mesma data em todo o país, o mandato dos conselheiros foi ampliado de três para quatro anos.
4. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013.	Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE.
5. Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014 Conhecida como Lei Menino Bernardo	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante, e altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - LDB.
6. Lei nº 13.046, de 1º de dezembro de 2014	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que “dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências”, para obrigar entidades a terem, em seus quadros, pessoal capacitado para reconhecer e reportar maus-tratos de crianças e adolescentes.

Anos 2011-2020 Incidência da legislação sobre a proteção à infância	Objetivos
7. Lei nº 12.962, de 8 de abril de 2014	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para assegurar a convivência da criança e do adolescente com os pais privados de liberdade.
8. Lei nº 13.106, de 17 de março de 2015	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para tornar crime vender, fornecer, servir, ministrar ou entregar bebida alcoólica a criança ou a adolescente; e revoga o inciso I do art. 63 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 - Lei das Contravenções Penais.
9. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016	Conhecida como Marco da Primeira Infância Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012.
10. Lei nº 13.306, de 4 de julho de 2016	Conhecida como Lei do direito a creche e pré-escola. Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, a fim de fixar em cinco anos a idade máxima para o atendimento na educação infantil.
11. Lei nº 13.436, de 12 de abril de 2017	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para garantir o direito a acompanhamento e orientação à mãe com relação à amamentação.
12. Lei nº 13.438, de 26 de abril de 2017	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para tornar obrigatória a adoção pelo Sistema Único de Saúde (SUS) de protocolo que estabeleça padrões para a avaliação de riscos para o desenvolvimento psíquico das crianças.
13. Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017	Conhecida como "Lei da Adoção" Dispõe sobre adoção e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).
14. Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017	Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).
15. Lei nº 13.441, de 8 de maio de 2017	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para prever a infiltração de agentes de polícia na internet com o fim de investigar crimes contra a dignidade sexual de criança e de adolescente.
16. Decreto nº 9.306, de 15 de março de 2018	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Juventude, instituído pela Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013

Anos 2011-2020 Incidência da legislação sobre a proteção à infância	Objetivos
17. Lei nº 13.440, de 8 de maio de 2017	Penaliza a prostituição e a exploração sexual de crianças e adolescentes e estipula a perda dos bens obtidos com tal para o CDCA. Altera o art. 244-A da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.
18. Lei nº 13.715, de 24 de setembro de 2018	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para dispor sobre hipóteses de perda do poder familiar pelo autor de determinados crimes contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar ou contra filho, filha ou outro descendente.
19. Lei nº 13.798, de 3 de janeiro de 2019	Acrescenta art. 8º-A à Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para instituir a Semana Nacional de Prevenção da Gravidez na Adolescência.
20. Lei nº 13.845, de 18 de junho de 2019	Dá nova redação ao inciso V do art. 53 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para garantir vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica.
21. Lei nº 13.840, de 5 de junho de 2019	Altera as Leis nos 11.343, de 23 de agosto de 2006, 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, 8.069, de 13 de julho de 1990, 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e 9.503, de 23 de setembro de 1997, os Decretos-Lei nos 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e para tratar do financiamento das políticas sobre drogas.
22. Lei nº 13.812, de 16 de março de 2019	Institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, cria o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).
23. Lei nº 13.824, de 9 de maio de 2019	Altera o art. 132 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre a recondução dos conselheiros tutelares.
24. Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019	Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).
25. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019	Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

O período compreendendo 2011 a 2020 apresenta uma hiperprodução legislativa, se comparado a todos os períodos precedentes da história do Brasil. Apresenta, também, uma diversidade de temas, embora haja ainda o predomínio de leis voltadas à prevenção, coibição e/ou punição das violências contra crianças e adolescentes, a exemplo das seguintes leis: Lei nº 12.415, Lei nº 13.010, Lei nº 13.046, Lei nº 13.431, Lei nº 13.441, Lei nº 13.440.

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

Esta década foi marcada pela presença de situações de violência contra crianças e adolescentes e teve no caso do menino Bernardo sua maior expressão. Isto porque Bernardo foi vítima da violência e da negligência por parte de todos os que tinham obrigação e dever de protegê-lo: a família, na pessoa do pai e da madrasta, a escola, a comunidade e o poder público: conselho tutelar, CREAS, Ministério Público, Vara da Infância:

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

Bernardo contava com o amor e solidariedade de vizinhos como o casal Carlos e Juçara Petry, que costumavam acolhê-lo, alimentá-lo e cuidá-lo como filho, sabendo de toda a negligência de que era vítima. No entanto, dado o fato de ser o pai do menino, um médico conceituado na cidade e na região, não conseguiram enfrentar o pai do

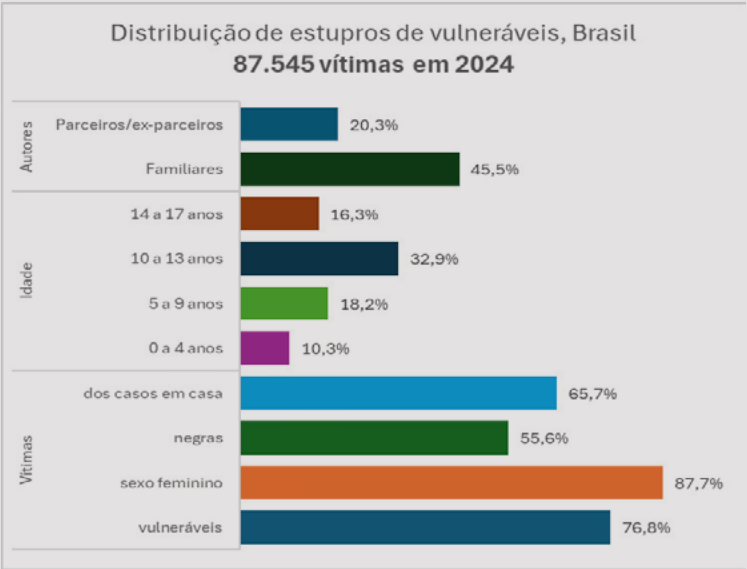
menino, em ação de guarda. O poder do pai de Bernardo se sobrepunha a sua existência negligenciada e sofrida e parecia mobilizar, inclusive, os interesses das autoridades a quem Bernardo pediu socorro inúmeras vezes.

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

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

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

GRÁFICO 4 Distribuição de estupros de vulneráveis no Brasil em 2024



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025 Informe síntese Segurança em Números, (2025, p. 2)

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

Chama atenção o total de 10,3% na faixa etária de 0 a 4 anos com um total de 9.017 casos em números absolutos de crianças e/ou até bebês (vulneráveis) vítimas de estupro em 2024 no Brasil, indicando que nem bebês, nem crianças na mais tenra idade estão seguras em seus lares. Do total de 87.545 casos 65,7% ocorreram em casa, sendo a maioria das vítimas do sexo feminino 87,7% e 76,8% vulneráveis, com idade inferior a 14 anos (FBSP, 2025, p.18).

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

Merece destaque especial o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, promulgado por Jair Bolsonaro, que teve como objetivo extinguir a Política Nacional de Participação Popular, legitimada pelo Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, promulgado pela presidenta Dilma Rousseff e que institui também a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.

O referido Decreto tem por finalidade reconhecer e valorizar as instâncias de participação popular construídas desde a luta contra a ditadura militar e em favor da redemocratização do país, passando pela Assembleia Nacional Constituinte e pela configuração do novo desenho de políticas públicas introduzido pelo modelo descentralizado e participativo da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente e das demais

políticas públicas, a exemplo da saúde, da educação, da assistência social e demais políticas que preveem a participação da sociedade civil, de forma paritária, nos conselhos, nas conferências nacionais, estaduais e municipais e nas comissões de políticas públicas.

No entanto, a investida do governo Bolsonaro, através do dito Decreto nº 9.759, teve como objetivo desmontar os espaços de participação popular previstos no Artigo 204 da Constituição Federal que reza:

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

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

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

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

Atendendo a pressões da sociedade civil, em 26 de novembro de 2020 foi realizada virtualmente a 11ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, convocada pelo então presidente Jair Bolsonaro e realizada de forma virtual, sob a coordenação da ministra da Mulher, da família e dos direitos humanos Damares Alves.

A referida Conferência teve como eixos centrais: a) promoção e garantia dos direitos humanos no contexto pandêmico; b) enfrentamento das violações e vulnerabilidades decorrentes da Pandemia; c) ampliação da participação de crianças e adolescentes na formulação de políticas públicas; d) participação da sociedade civil no controle das políticas e d) garantia de recursos para as políticas sociais.

Os objetivos da respectiva Conferência, a partir de uma agenda construída pelo Conanda junto a gestores do MDH, contrastam com os dois decretos visando a extinção de todas as formas de participação popular

promulgadas pelo governo federal. O referido Decreto nº 9.759 assim como o Decreto nº 9.812, de 30 de maio de 2019, que também trata da extinção de conselhos e colegiados de participação popular, foi revogado pelo Decreto nº 11.371, de 1º de janeiro de 2023, sob o novo governo de Luís Inácio Lula da Silva.

A convocação da 12ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente foi realizada pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva atendendo à deliberação do Conanda em sua 318ª Assembleia Ordinária que deliberou pelo adiamento da mesma Conferência para o período de 2 a 4 de abril de 2024 (ao invés de realizá-la em 2023/dezembro) para permitir o tempo de realização de todas as conferências municipais e estaduais no país.

O ano de 2020, início da Pandemia da Covid-19, curiosamente não apresenta nenhuma lei tratando e/ou incidindo sobre a proteção à infância e adolescência no Brasil.

O Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef, a Organizações Internacionais Não Governamental *Better Care Network* e Aliança para a Proteção da Criança em Ações Humanitárias (*The Alliance for Child Protection in Humanitarian Action*), lançaram a Nota Técnica “Proteção das crianças e adolescentes durante a pandemia da Covid-19” a fim de orientar profissionais e órgãos dos poderes públicos sobre como proceder durante a Pandemia a fim de mitigar os riscos a que estiveram expostos crianças e adolescentes e oferecer garantias mínimas de direitos.

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

A implementação de medidas emergenciais no âmbito econômico e social que, além de mitigar a transmissão comunitária do COVID-19, também garantam o direito à vida e à saúde da criança e do adolescente, expressos no artigo 7º do Estatuto da Criança e do Adolescente, por meio da aplicação dos recursos orçamentários necessários, sendo necessária inclusive a suspensão ou revogação da Emenda Constitucional 95/2016 (Conanda, 2020).

FIGURA 2 Crianças usando máscaras na escola, durante o período de COVID-19



Fonte: Folha UOL

FIGURA 3 Recém-nascido usando protetor facial para se proteger do coronavírus



Foto: Divulgação/Saúde-DF- G1

Durante o governo Bolsonaro as expressões da questão social no Brasil apresentaram caráter multifacetado, impactando sobretudo na educação, no acesso aos serviços de saúde e aos benefícios socioassistenciais.

A extinção do Programa Bolsa Família – PBF, sem nenhum argumento ou razão consistente que justificasse tal ato, e a criação do Auxílio Brasil foram iniciativas visando apagar o legado do Partido dos Trabalhadores e que tiveram como saldo a desorganização do CadÚnico e da gestão do programa, dos serviços complementares e do acompanhamento das condicionalidades (Gonçalves,

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

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

O crescimento da pobreza tem consequências nefastas especialmente para crianças e adolescentes. Segundo dados do ICL, com a pandemia de COVID-19 (início em 2020), houve outro agravamento histórico: com o aumento da inflação, desemprego, diminuição do poder de compra e encarecimento dos alimentos.

Estima-se que, em abril de 2021, cerca de 116,8 milhões de brasileiros viviam em situação de insegurança alimentar, sendo 43,3 milhões em situação moderada e 19 milhões em situação grave. A PoU³² média triangular de 2020 a 2022 ficou em impressionantes 4,7%, o que levou à incontestável inclusão do Brasil de volta ao Mapa da Fome (ICL, 2025).

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

TABELA 8 Incidência da legislação sobre a proteção à infância nos anos 2020 a 2025

Anos 2020-2025 Incidência da legislação sobre a proteção à infância	Objetivos
1. Lei nº 14.154, de 26 de maio de 2021	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para aperfeiçoar o Programa Nacional de Triagem Neonatal (PNTN), por meio do estabelecimento de rol mínimo de doenças a serem rastreadas pelo teste do pézinho; e dá outras providências.
2. Lei nº 14.344, de 24 de maio de 2022 Lei Henry Borel	Cria mecanismos para a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente, nos termos do § 8º do art. 226 e do § 4º do art. 227 da Constituição Federal e das disposições específicas previstas em tratados, convenções ou acordos internacionais de que o Brasil seja parte; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei de Crimes Hediondos), e 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência; e dá outras providências.

Anos 2020-2025 Incidência da legislação sobre a proteção à infância	Objetivos
3. Lei 14.432 de 3 de agosto de 2022	Institui a campanha Maio Laranja, a ser realizada no mês de maio de cada ano, em todo o território nacional, com ações efetivas de combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes.
4. Lei nº 14.340, de 18 de maio de 2022	Altera a Lei nº 12.318, de 26 de agosto de 2010, para modificar procedimentos relativos à alienação parental, e a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estabelecer procedimentos adicionais para a suspensão do poder familiar
6. Lei nº 14.692, de 3 de outubro de 2023	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para possibilitar ao doador de recursos aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente a indicação da destinação desses recursos, na forma que especifica.
7. Lei nº 14.721, de 8 de novembro de 2023	Altera os arts. 8º e 10 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para ampliar a assistência à gestante e à mãe no período da gravidez, do pré-natal e do puerpério.
8. Lei nº 14.811, de 12 de janeiro de 2024	Institui medidas de proteção à criança e ao adolescente contra a violência nos estabelecimentos educacionais ou similares, prevê a Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual da Criança e do Adolescente e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), e 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).
9. Lei nº 14.950, de 2 de agosto de 2024	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre o direito da criança e do adolescente de visitação à mãe ou ao pai internados em instituição de saúde
10. Lei nº 14.979, de 18 de setembro de 2024	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a fim de tornar obrigatória, para a autoridade judiciária, a consulta aos cadastros estaduais, distrital e nacional de crianças e adolescentes em condições de serem adotados e de pessoas ou casais habilitados à adoção.
11. Lei nº 14.987, de 25 de setembro de 2024	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estender o direito ao atendimento psicossocial às crianças e aos adolescentes que tiverem qualquer dos pais ou responsáveis vitimados por grave violência ou preso em regime fechado.

Anos 2020-2025 Incidência da legislação sobre a proteção à infância	Objetivos
12. Lei nº 15.163, de 3 de julho de 2025	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para modificar as penas dos crimes de abandono de incapaz e de maus-tratos, a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto da Pessoa Idosa), para modificar as penas do crime de exposição a perigo da saúde e da integridade física ou psíquica da pessoa idosa, a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), a fim de estabelecer penas para o crime de abandono de pessoa com deficiência que resulte em lesão corporal de natureza grave ou em morte, e a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para vedar a aplicação da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, em caso de apreensão indevida de criança ou de adolescente.
13. Lei nº 15.234, de 7 de outubro de 2025	Cria causa de aumento de pena para o crime de vender, fornecer, servir, ministrar ou entregar, ainda que gratuitamente, de qualquer forma, a criança ou a adolescente, bebida alcoólica ou, sem justa causa, outros produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica, no caso de a criança ou o adolescente utilizar ou consumir o produto.
14. Lei nº 15.240, de 28 de outubro de 2025	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para caracterizar o abandono afetivo como ilícito civil.
15. Lei nº 15.243, de 28 de outubro de 2025	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para garantir assistência integral e multiprofissional à criança e ao adolescente dependentes químicos e/ou com problemas decorrentes do uso de drogas.
16. Lei nº 15.211 de 17 de setembro de 2025 (Lei Felca)	Dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais (Estatuto Digital da Criança e do Adolescente). <i>Esta Lei não altera o ECA é um Estatuto à Parte.</i>
17. Lei nº 15.247, de 31 de outubro de 2025	Dispõe sobre o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Compromisso)
18. Lei nº 15.268 de 21 de novembro de 2025	Altera a alínea “a” do inciso III do caput do art. 136 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para substituir a expressão “serviço social” por “assistência social”.
19. Lei nº 15.280, de 5 de dezembro de 2025	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para agravar a pena dos crimes contra a dignidade sexual de pessoa vulnerável; o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para prever medidas protetivas de urgência a vítimas de crimes contra a dignidade sexual e em situação de especial vulnerabilidade; a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para prever a monitoração eletrônica dos condenados por crime contra a dignidade sexual; a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estabelecer mecanismos de proteção a crianças e a adolescentes vítimas de crimes contra a dignidade sexual; e a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), para assegurar assistência psicológica e social especializada às pessoas com deficiência vítimas de crimes contra a dignidade sexual e a suas famílias

A produção de 19 leis no período 2020-2025 sinaliza uma hiperprodução legislativa que tende a superar o período 2011-2020, se considerarmos que ainda não se encerrou o período de 10 anos até 2029.

Percebe-se uma diversidade de temas, embora alguns fundamentais e já listados nos períodos anteriores se façam presentes: violência doméstica e familiar contra crianças adolescentes; violência nos estabelecimentos educacionais e similares assim como a Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual da Criança e do Adolescente constante na Lei nº 14.811, de 12 de janeiro de 2024.

Observa-se que a questão da violência parece ter predomínio, embora os cuidados neonatais e assistência à gestante também tenham mobilizado a agenda do Congresso Nacional desde os anos 1990. Chama atenção a preocupação com a criança e o adolescente e sua exposição aos riscos de dependência física de substâncias, como as leis nº 15.234 e nº 15.243, ambas de outubro de 2025.

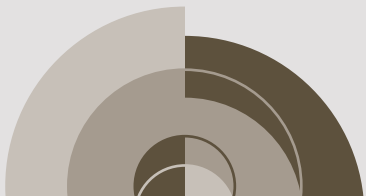
No futuro próximo, provavelmente a Lei 15.243 será alterada para incluir a dependência de Internet, telas, *games* e gadgets eletrônicos, tendo em vista que há estudos suficientes indicando o “vício comportamental” ou a dependência de Internet com consequências graves e ainda não medidas, especialmente sobre crianças, adolescentes e jovens. Pode-se assinalar o avanço da Lei nº 15.211 de 17 de setembro de 2025 e seu regulamento pelo Decreto nº 12.622, de 17 de setembro de 2025. Trata-se da Lei que protege crianças em ambientes digitais (ECA Digital) como um primeiro passo.

TABELA 9 Categorias e Leis

Rótulos de Linha	Contagem de Categoria
Comunicação, Consumo e Mídia	4
Lei nº 11.474, de 15 de maio de 2007	1
Lei nº 12.965/2014	1
Lei nº 14.583, de 16 de maio de 2023	1
Lei nº 8.078 - Código de Defesa do Consumidor 1990	1
Educação e Cultura	20
Lei nº 8.479, de 6 de novembro de 1992	1
Lei nº 10.639 de 2003	1
Lei nº 11.494/2007	1
Lei nº 11.525, de 25 de setembro de 2007	1
Lei nº 11.645/2008	1

Rótulos de Linha	Contagem de Categoria
Lei nº 11.700, de 13 de junho de 2008	1
Lei nº 12.796/2013	1
Lei nº 12.933/2013	1
Lei nº 13.005/2014	1
Lei nº 13.306 de 2016	1
Lei nº 13.935/2019	1
Lei nº 14.533/2023	1
Lei Nº 14.826, de 20 de março de 2024	1
Lei Nº 14.851, de 3 de maio de 2024	1
Lei nº 15.145/2025	1
Lei nº 8.479/1992	1
Lei nº 9.394/1996	1
Lei 13.845/2019	1
Lei nº 14.164/2021	1
Lei nº 15.247, de 31 de outubro de 2025	
Família, Adoção e Paternidade	16
Lei nº 10.447, de 9 de maio de 2002	1
Lei nº 11.112, de 13 de maio de 2005	1
Lei nº 11.789/2008	1
Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009	1
Lei nº 12.318, de 26 de agosto de 2010	1
Lei nº 12.955/2014	1
Lei nº 12.962/2014	1
Lei nº 13.058/2014	1
Lei nº 13.509/2017	1
Lei nº 13.536/2017	1
Lei nº 13.715 de 24 de setembro de 2018	1
Lei nº 13.811/2019	1
Lei nº 14.340, de 18 de maio de 2022	1
Lei nº 14.387, de 30 de junho de 2022	1
Lei nº 14.979 de 18 de setembro de 2024	1
Lei nº 8.560/1992	1
Marco Legal Fundamental dos Direitos da Criança e do Adolescente	11
Emenda Constitucional nº 65 de 2010	1
Lei nº 12.288/2010	1
Lei nº 12.594 de 18 de janeiro de 2012	1
Lei nº 12.852/2013	1
Lei nº 13.146/2015	1
Lei nº 13.257/2016	1
Lei nº 13.431 de 04 de abril de 2017	1
Lei nº 15.211 de 17 de setembro de 2025	1

Rótulos de Linha	Contagem de Categoria
Lei nº 8.069 de 13/07/1990	1
Lei nº 8.642/1993	1
Lei nº 8.242/1991 – Criação do CONANDA	1
Normas e tratados internacionais	15
Decreto nº 1.212/1994	1
Decreto nº 12.313, de 16 de dezembro de 2024	1
Decreto nº 12.313/2024	1
Decreto nº 2.429/1997	1
Decreto nº 2.740/1998	1
Decreto nº 3.087/1999	1
Decreto nº 3.413/2000	1
Decreto nº 4.443, de 28 de outubro de 2002	1
Decreto nº 5.006, de 8 de março de 2004	1
Decreto nº 5.007, de 8 de março de 2004	1
Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004	1
Decreto nº 6.949/2009	1
Decreto nº 99.710/1990	1
Lei nº 11.942/2009	1
Convenção de Haia sobre Adoção Internacional de 1993	1
Participação e Controle Social	6
Lei nº 11.583, de 28 de novembro de 2007	1
Lei nº 12.696 de 25 de julho de 2012	1
Lei nº 13.824 de 09 de maio de 2019	1
Lei nº 14.692, de 3 de outubro de 2023	1
Lei nº 8.242 de 12 de outubro de 1991	1
Lei nº 9.532/1997	1
Proteção Social e Assistência	6
Lei nº 10.836 de 2004	1
Lei nº 12.435/2011	1
Lei nº 12.817 de 05 de junho de 2013	1
Lei nº 13.985 de 07 de abril de 2020	1
Lei Nº 14.717, de 31 de outubro de 2023	1
Lei nº 8.742 – LOAS 1993	1
Saúde	27
Lei nº 14.154 de 26/05/2021	1
Lei complementar nº 153, de 9 de dezembro de 2015	1
Lei nº 11.108, abril de 2005	1
Lei nº 11.185, de 7 de outubro de 2005	1
Lei nº 11.265, de 3 de janeiro de 2006	1
Lei nº 11.445/2007	1
Lei nº 13.109 de 25 de março de 2015	1



Rótulos de Linha	Contagem de Categoria
Lei nº 13.363 de 25 de novembro de 2016	1
Lei nº 13.435 de 12 de abril de 2017	1
Lei nº 13.436 de 12 de abril de 2017	1
Lei nº 13.438 de 26 de abril de 2017	1
Lei nº 13.798 de 03 de janeiro de 2018	1
Lei nº 13.840 de 05 de junho de 2019	1
Lei nº 13.960/2019	2
Lei nº 13.979/2020	1
Lei nº 14.190, de 29 de julho de 2021	1
Lei nº 14.249, de 25 de novembro de 2021	1
Lei nº 14.721, de 8 de novembro de 2023	1
Lei nº 14.880, de 4 de junho de 2024	1
Lei nº 14.925, de 17 de julho de 2024	1
Lei Nº 14.950, de 2 de agosto de 2024	1
Lei nº 15.124, de 24 de abril de 2025	1
Lei nº 15.139, de 23 de maio de 2025	1
Lei nº 15.243 de 28 de outubro de 2025	1
Lei nº 14.713/2023	1
Lei nº 8.080 – Criação do SUS 1990	1
Trabalho e educação profissional	7
Emenda Constitucional nº 20 de 1998	1
Lei nº 10.097/2000	1
Lei nº 10.288, de 20 de setembro de 2001	1
Lei nº 11.542/2007	1
Lei nº 11.692/2008	1
Lei nº 11.788/2008	1
Lei nº12.513/2011	1
Violências e exploração	40
Lei nº 14.344, de 24 de maio de 2022	1
Lei nº 14.432, de 3 de agosto de 2022	1
Lei nº 13.441/2017	1
Lei nº 10.224 de 15 de maio de 2001	1
Lei nº 10.764 de 12 de novembro de 2003	1
Lei nº 11.259, de 30 de dezembro de 2005	1
Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006	1
Lei nº 11.577, de 22 de novembro de 2007	1
Lei nº 11.829, de 25 de novembro de 2008	1
Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009	1
Lei nº 12.038, de 1º de outubro de 2009	1
Lei nº 12.127, de 17 de dezembro de 2009	1

Rótulos de Linha	Contagem de Categoria
Lei nº 12.393/2011	1
Lei nº 12.415/2011	1
Lei nº 12.845 de 01/08/2013	1
Lei nº 13.010/2014	1
Lei nº 13.046/2014	1
Lei nº 13.106 de 17 de março de 2015	1
Lei nº 13.185/2015	1
Lei nº 13.440/2017	1
Lei nº 13.718/2018	1
Lei nº 13.721/2018	1
Lei nº 13.812/2019	1
Lei nº 13.869 de 05 de setembro de 2019	1
Lei nº 13.894/2019	1
Lei nº 14.022 de 07 de julho de 2020	1
Lei nº 14.540 de 03 de abril de 2023	1
Lei nº 14.548, de 13 de abril de 2023	1
Lei nº 14.643/2023	1
Lei nº 14.679, de 18 de setembro de 2023	1
Lei nº 14.811, de 12 de janeiro de 2024	1
Lei nº 14.987, de 25 de setembro de 2024	1
Lei nº 15.032, de 21 de novembro de 2024	1
Lei nº 15.163, de 3 de julho de 2025	1
Lei nº 15.234 de 07 de outubro de 2025	1
Lei nº 15240 de 28 de outubro de 2025	1
Lei nº 9.970/2000	1
Lei nº 9.975/2000	1
Lei nº11.340/2006	1
Lei nº 9.455/1997	1
Total Geral	152

Clique abaixo para visualizar as tabelas com as normas criadas em prol dos direitos das crianças e adolescentes, de 1990 a 2025, separadas por décadas.

TABELA 10 Normas – 1990 a 1999

TABELA 11 Normas – 2000 a 2009

TABELA 12 Normas – 2010 a 2019

TABELA 13 Normas – 2020 a 2025

TABELA 14 Categorias das normas (referentes às tabelas 10 a 13)

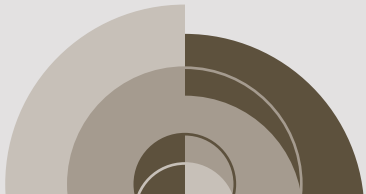


TABELA 15 Contagem das normas por categoria (referentes às tabelas 10 a 13)

N	Categoria	Casos
1	Marco Legal Fundamental dos Direitos da Criança e do Adolescente	11
2	Proteção Social e Assistência	6
3	Saúde	28
4	Educação e Cultura	18
5	Trabalho e educação profissional	7
6	Família, Adoção e Paternidade	16
7	Violências e exploração	40
8	Comunicação, Consumo e Mídia	4
9	Participação e Controle Social	6
10	Normas e tratados internacionais	15
Total		152

TABELA 16 contagem de normas por ano (referentes às tabelas 10 a 13)

Ano	Contagem	Ano	Contagem	Ano	Contagem
1990	4	2002	2	2014	7
1991	2	2003	2	2015	5
1992	3	2004	4	2016	3
1993	3	2005	4	2017	8
1994	1	2006	3	2018	4
1995	0	2007	7	2019	10
1996	1	2008	6	2020	3
1997	3	2009	6	2021	4
1998	2	2010	3	2022	4
1999	1	2011	4	2023	9
2000	4	2012	3	2024	12
2001	2	2013	4	2025	8
TOTAL 1990 A 2025					152

Clique abaixo para visualizar as tabelas com as normas, em prol dos direitos das crianças e adolescentes, de 1990 a 2025, que foram removidas, separadas por décadas.

TABELA 17 Normas removidas – 1989 a 1999

TABELA 18 Normas removidas – 2000 a 2009

TABELA 19 Normas removidas – 2010 a 2019

TABELA 20 Normas removidas – 2020 a 2025

3 Para concluir: Cinco casos da legislação brasileira de proteção à infância em análise

3.1. Questão social, exercício do poder familiar e a questão da adoção

Em 13 de janeiro de 2026 o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento órgão do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, contava com um total de 35.118 crianças e adolescentes em acolhimento dos quais 5.514 estão aptos a serem adotados, ou seja, foram alvo da destituição do poder familiar. Há ainda 6.298 crianças e adolescentes em processo de adoção (excluídos os 5.514 acima), um total de 32.394 famílias pretendentes à adoção e uma rede de 8.347 instituições de acolhimento, em sua maioria pertencentes ao terceiro setor (CNJ, 2026). A disparidade entre o número de pretendentes e o número de crianças aptas a serem adotadas tem na questão racial, uma das múltiplas expressões da questão social, seu fundamento principal, seguida da questão do gênero: as pessoas preferem adotar meninas porque são, supostamente, “mais dóceis”.

Um país que apresenta alta “oferta³³” de crianças para adoção é sem dúvida um país que não cuida das famílias e que não protege o exercício efetivo da parentalidade ou do poder familiar. No Brasil, o abandono de crianças está fartamente documentado por estudos contemporâneos que o resgatam desde os tempos da colônia, passando pelo império até a república. O fenômeno do abandono de crianças nas Américas espanhola e portuguesa está diretamente associado à pobreza e emerge nos estudos de demografia a partir dos anos 70 e demonstram que o fenômeno do abandono decorre do abandono das famílias pelo Estado brasileiro como fenômeno histórico conforme já demonstrado em outros documentos da Plataforma.

O ato de transferir para as famílias todas as responsabilidades na provisão de bem estar social configura o que a literatura aponta como familismo. O familismo no Brasil é um fenômeno sociopolítico onde a família é vista como a principal provedora de bem-estar social, transferindo responsabilidades do Estado para ela, especialmente no cuidado de crianças, idosos e dependentes, o que se reflete nas políticas públicas. Historicamente, reflete um modelo

33. Sim! no Brasil se fala ainda em “oferta de crianças para adoção” por mais perverso que pareça. Em 2019 uma associação de apoio à doção de crianças e adolescentes promoveu um evento denominado “Adoção na Passarela”, no qual crianças e adolescentes aptos e inscritos no Cadastro Nacional de Adoção desfilaram em um shopping em Cuiabá. Tal evento gerou polêmica e repercussão negativa no Brasil e no exterior e foi comparado ao período escravocrata onde os/as escravos/as eram expostos em feiras para a venda, contrariando o princípio da Proteção Integral e o do respeito à dignidade em absoluta violação dos preceitos contidos no ECA.

patriarcal e afetivo, mas hoje se choca com a diversidade de configurações familiares e a necessidade de serviços públicos, apesar de a legislação ainda reforçar o papel central da família na proteção social, como no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Estatuto da Pessoa Idosa (IA, 2025; Cronemberger e Teixeira, 2012). A questão social da infância, da adolescência brasileiras é a expressão dos modos de governar crianças e adolescentes em perspectiva histórica e que parece persistir, apesar dos marcos legais tão avançados e comprometidos com a proteção integral desses segmentos.

Como se manifesta a questão social da infância e adolescência em sua relação com o legislativo federal? Ela se manifesta sobretudo no confronto dos marcos estabelecidos pela Normativa Internacional, pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei 8.069/1990-ECA, especialmente no Congresso Nacional, a instância que tem a prerrogativa de alterá-los, tanto através da Câmara, como através do Senado Federal. Desde a promulgação do ECA, mais de 40 Projetos de Lei foram apresentados nas duas casas com objetivos os mais distintos, embora em sua maioria tragam características que refletem a questão social e a forma como os legisladores a compreendem e tentam enfrentá-la. Refletindo as transformações políticas desde o início do século XX no Brasil, há uma predominância do pensamento conservador que se acentua notadamente a partir de 2010 e se reflete na apresentação e tramitação de Projetos de Lei – PLs tratando da adoção de crianças e adolescentes.

Desde a promulgação do ECA, o Capítulo III do Direito à Convivência Familiar e Comunitária foi objeto de questionamentos que repercutiram no Congresso Nacional, sob a forma de Projetos de Lei – PLs, notadamente, a partir de 2003. Mais de 90% dos PL tratam da celeridade, da desburocratização, do encurtamento das tentativas de fortalecimento dos vínculos familiares, além das tentativas de atribuir ao processo de adoção caráter paternalista e privativo, onde a genitora e/ou família possam escolher o destino de crianças doadas mediante a entrega a novos “genitores” por eles escolhidos (PL 178 2003 PT; PL 7563 2014 PPS; PL 62 2015 PDT; PL 2894 2015 PR; PL 4640 2016 PSB; PL 5171 2016 PSDB; PL 6594 PRB; PL 437, entre outros. Todos os PLs tratam do encurtamento de prazos de acolhimento e aceleração da destituição do poder familiar a fim de entregar crianças e adolescentes a famílias idôneas e estruturadas, embora não definam o que é uma família estruturada. Não seria

a pobreza o principal fator obrando para a desestruturação familiar? Outro fator que merece destaque é o fenômeno da criminalização da pobreza fator primordial por trás do fenômeno da desestruturação familiar.

Em 2010, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 12.010 de 3 de agosto de 2010, que embora assegure os preceitos e garantias do direito da criança e do adolescente de serem criados e educados em sua família natural, segundo o previsto no Artigo 226 da Constituição federal, encurtou os prazos de acolhimento institucional (no máximo 2 anos), levando, conseqüentemente, ao encurtamento do prazo para destituição do poder familiar (podendo ser iniciado o processo já a partir de 6 meses de acolhimento, dependendo das circunstâncias).

A aprovação da Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017 se deu a partir do apensamento do PL nº 5850/2016 (Solidariedade), PL nº 6924 (PDT) e PLC nº 101/2017 proposto pela Câmara dos Deputados, todos visando a “desburocratização” da adoção e encurtando prazos de acolhimento institucional (celeridade processual), além de proporem a destituição do poder familiar, a entrega voluntária de criança recém nascida para adoção.

Em 9 de julho de 2025 a Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei 2108/24, que autoriza a inscrição de famílias acolhedoras e padrinhos nos cadastros de adoção. Tal PL, se aprovado, pode minar os esforços no sentido de combater a “adoção à brasileira” além de possibilitar aos pretendes a oportunidade de escolher a criança de sua preferência, considerando os aspectos étnico-raciais e de gênero, além da idade, considerando que os bebês têm preferência nos processos de acolhimento em geral.

Estudos recentes demonstram que o acolhimento familiar, essa nova modalidade de acolhimento que permitirá às famílias acolhedoras o ingresso no Cadastro Nacional de Adoção – CNA, manifesta-se como uma das formas modernas de criminalização da pobreza e que desmascaram a desproteção do Estado brasileiro a crianças e adolescentes vítimas da negligência do Estado, que não garante creches, escola integral, políticas assistenciais às famílias, - em sua maioria chefiadas por mulheres -, e que se aproveita dos resquícios de uma herança conservadora, onde o voluntariado é convocado a cumprir um papel coadjuvante de suma importância em substituição ao Estado na garantia de proteção social que deveria ser ofertada sob a forma de medidas de

a falta de moradia adequada (4,6 milhões), privação de educação (4,3 milhões), falta de acesso a água (3,4 milhões) e trabalho infantil (2,1 milhões). Estar fora da escola, viver em moradias precárias, não ter acesso a água e saneamento, não ter uma alimentação adequada, estar em trabalho infantil e não ter acesso à informação são privações que fazem com que crianças e adolescentes estejam na pobreza multidimensional.

Ao mesmo tempo em que se verifica a deterioração dos indicadores sociais e das condições de vida de crianças e adolescentes, a violência contra crianças e adolescentes atinge seu ápice: segundo o 19º Anuário de Segurança Pública de 2025, em 2024 o Brasil registrou 2.356 mortes violentas intencionais de crianças e adolescentes (0 a 17 anos), com um crescimento de 3,7% em relação a 2023. Todos os crimes praticados contra crianças e adolescentes, tomados como categorias pelo mesmo Anuário, apresentaram crescimento significativo: abandono de incapaz (0 a 4 anos) + 4,4%; (5 a 9 anos) +9,2%; (10 a 13 anos) +8,2%; (14 a 17 anos) +25,4% e (0 a 17 anos) +9,4%. Os maus tratos cresceram na seguinte proporção em 2024 em relação a 2023: (0 a 4 anos) +6,8%; (5 a 9 anos) +5,2%, (10 a 13 anos) +10,2%; (14 a 17 anos) 25,4% e (0 a 17 anos) +8,1%. Agressão decorrente de violência doméstica: (0 a 4 anos) +7,9%; (5 a 9 anos) +11,7%; (10 a 13 anos) +9,6%; (14 a 17 anos) +6,2% e (0 a 17 anos) +7,8%. Já a Produção e distribuição de material de abuso sexual infantil cresceu nas seguintes proporções em relação ao ano de 2023: (0 a 4 anos) +21,2%; (5 a 9 anos) + 26,8%; (10 a 13 anos) +9,6%; (14 a 17 anos) +14,3% e (0 a 17 anos) + 14,1% (FBSP, 2025b).

As mortes violentas intencionais (MVI) de crianças e adolescentes com idade entre 12 e 17 anos em 2022 foram 2.278 e em 2023 somaram 2.036, enquanto no grupo de 0 a 17 anos os números absolutos de mortes foram de 2.489 em 2022 e 2.299 em 2023, respectivamente. Já em 2024, o número total de mortes violentas intencionais foi de 253 para a faixa etária de 0 a 11 anos e de 2.103 para a faixa de 12 a 17 anos. Em números absolutos, a faixa etária de 0 a 17 anos apresenta um total de 2.356 mortes violentas intencionais (MVI) de crianças e adolescentes no ano de 2024. Desse total, 407 foram decorrentes de intervenção policial sendo 3 assassinatos de crianças e adolescentes na faixa de 0 a 11 anos e 404 assassinatos na faixa dos 12 aos 17 anos, cometidos por policiais.

alta complexidade (acolhimento institucional, guardadas todas as ressalvas) (Lira e Nascimento, 2025).

A destituição do poder familiar e a colocação de crianças para adoção, com poucas exceções, confronta os princípios da proteção integral e o do superior interesse da criança, visto que o Estado brasileiro tem reiteradamente se omitido na garantia efetiva de políticas públicas e serviços essenciais e invocado a “negligência familiar” como fator determinante da destituição do poder familiar. Tal negligência se configura pelos seguintes fatores: a dimensão de gênero que paira e pesa sobre as famílias brasileiras chefiadas por mulheres (49,1% dos lares brasileiros, segundo o IBGE, 2022), a desproteção social, evidenciada pela negligência do Estado, que deveria proteger tais famílias, a redução do gasto social como uma crescente que se manifesta pela focalização, pelo corte de gastos no social e pela convivência de práticas e valores que deveriam ter sido eliminados desde a promulgação do ECA. A emenda Constitucional 95 constitui o principal argumento invocado para justificar tais omissões (Andrade e Lira, 2024).

3.2 Infâncias, Juventudes, pobreza e violência: o Sistema Nacional Socioeducativo – SINASE cumprindo papel subsidiário ao Estado omissivo e violento

Segundo dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, no estudo “As Múltiplas Dimensões da Pobreza na Infância e na Adolescência no Brasil”, publicado em 2023, mais de 60% das crianças e adolescentes brasileiros, 32 milhões em números absolutos, se encontravam na pobreza em suas múltiplas dimensões: renda, educação, trabalho infantil, moradia, água, saneamento e informação (Unicef, 2023). O estudo apresenta dados até 2019 (trabalho infantil), até 2020 (moradia, água, saneamento e informação), até 2021 (renda, incluindo renda para alimentação) e dados até 2022 (educação), utilizando dados da PNAD continua e do Censo 2022 do IBGE.

O documento classifica a pobreza na infância e na adolescência como fenômeno que vai além da renda: Entre as principais privações que impactam a infância e a adolescência estão a falta de acesso a saneamento básico (alcançando 21,2 milhões de meninas e meninos), seguida pela privação de renda (20,6 milhões) e de acesso à informação (6,2 milhões). A elas se somam

Estudo realizado pelo UNICEF e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2025) aponta uma escalada no número de homicídios de crianças, adolescentes e jovens por policiais no estado de São Paulo:

O perfil das vítimas da letalidade policial no Estado de São Paulo não apresenta mudanças, mesmo que os números variem ao longo dos anos: a maior parte das pessoas mortas em intervenções da Polícia Militar são do sexo masculino, negras (pretas e pardas) e jovens. [...] Em uma análise mais geral, 1.051 crianças e adolescentes entre 10 e 19 anos foram mortas por policiais militares no estado entre 2017 e 2024, das quais 735 foram vitimadas por policiais que estavam em serviço (69,9%) (Unicef; FBSP, 2025, p.26-27).

Os dados até aqui expostos evidenciam as características de um Estado penal onde o esvaziamento das políticas públicas e dos serviços socioassistenciais, associada à focalização, à imposição de condicionalidades sem a garantia da oferta de serviços se combina com recurso à contenção massiva, ao encarceramento e mesmo ao extermínio dos pobres pelas polícias do Estado com claro papel repressor se sobrepondo ao Estado protetor (Wacquant, 2003, p.27-28). As chacinhas de jovens e pobres nas comunidades e periferias do Brasil, a exemplo da “Operação Contenção”, a mais letal da história do Rio de Janeiro, levou à morte 121 pessoas, incluídos 2 adolescentes. Ao menos 6 pessoas assassinadas tinham menos de 20 anos (Redação Jornal de Brasília, 2025).

3.2.1 Adolescentes e Atos Infracionais no Brasil

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA define o ato infracional em seu Art. 103: Considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal. Considerando que o Artigo 228 da Constituição Federal trata da inimizabilidade penal dos menores de 18 anos, a punição para autores/as de ato infracional deve embasar-se nos princípios de proteção integral, daí o porquê da existência das medidas socioeducativas e do Sistema Nacional Socioeducativo – SINASE. A partir da promulgação da Lei nº 12.594 de 18 de janeiro de 2012, a socioeducação se tornou uma política pública que tem como especificidade a necessidade de aproximação entre o Poder Judiciário, Ministério Público, Poder Executivo, além de demais órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente - SGDCA e representações da sociedade civil (MDHC, 2025).

As medidas socioeducativas e sua aplicação são instrumentos de responsabilização de adolescentes pelo cometimento de ato infracional, por meio de processos educativos atrelados à garantia de direitos e à promoção

social desses adolescentes e de suas famílias. Segundo o Artigo 103 do ECA, considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal. Em caso de cometimento de ato infracional por criança, deve-se aplicar as medidas previstas no art. 101, que traz, como primeira medida, o encaminhamento aos pais mediante termo de responsabilidade. As medidas socioeducativas são as seguintes:

- Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:
- I - advertência;
 - II - obrigação de reparar o dano;
 - III - prestação de serviços à comunidade;
 - IV - liberdade assistida;
 - V - inserção em regime de semi-liberdade;
 - VI - internação em estabelecimento educacional;
 - VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

A aplicação de tais medidas, através do Sistema Nacional socioeducativo instituído pela Lei nº 12.594/2012, é a salvaguarda do direito inscrito no Artigo 228 da Constituição Federal que afirma a inimputabilidade dos menores de 18 anos, garantindo ainda o respeito à condição de pessoa em processo de desenvolvimento aos/às adolescentes brasileiros/as. A seguir, apresenta-se os dados oficiais de aplicação das medidas socioeducativas no Brasil para os anos 2023 e 2024.

3.2.2 Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas – MSE de privação e/ou restrição de liberdade

O Levantamento Nacional SINASE prioriza as medidas socioeducativas – MSE de privação e/ou restrição de liberdade a fim de analisar a aplicação de tal medidas pelos estados e Distrito Federal que são seus executores. Já as demais medidas socioeducativas como advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, e liberdade assistida, além das previstas no Inciso VII do ECA sob a forma de medidas protetivas, são implementadas pela justiça da infância e da juventude em parceria com os municípios. Em ambos os casos, necessita-se da rede composta pelo Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente - SGDCA, prevista na Resolução 113 de 19/04/2006, para que os adolescentes, ao serem sentenciados com medidas privativas e/

ou restritivas de liberdade, não sejam punidos/as com a suspensão e privação dos demais direitos como acesso à educação pública de qualidade, acesso à saúde e sobretudo aos cuidados em saúde mental, acesso a políticas de formação profissional, entre outras.

Adolescentes em restrição e privação de liberdade, por ano 2023 e 2024

Ano 2023	Ano 2024
11.556	12.506

Fonte: Levantamento Nacional do SINASE - 2024/ Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania - MDHC, 2025, p. 39.

O ano de 2024 registra um crescimento próximo dos 8,5% do numero de adolescentes em cumprimento de medidas de restrição e privação de liberdade. Tal aumento, reflete também o aumento dos desafios enfrentados pelas famílias e pelos/as próprios/as adolescentes uma vez que o esvaziamento das políticas públicas e dos serviços socioassistenciais implica na diminuição das possibilidades de acesso a políticas e serviços sociais, a exemplo de serviços de acompanhamento e de saúde mental, serviços de reforço à rede pública escolar que não garante educação integral e formação para o mercado de trabalho de acordo com as demandas contemporâneas. A criação do Programa Pé-de-meia pela Lei nº 14.418, de 16 de janeiro de 2024 e sua regulamentação pelo Decreto Lei 11.901 de 26 de janeiro de 2024 teve como objetivo democratizar o acesso à educação, reduzir desigualdades e estimular a mobilidade social dos jovens através da educação e do empenho pessoal nos estudos.

3.2.3 Adolescentes por medidas socioeducativas de restrição e privação de liberdade, em 2024 (Brasil)

Tipo de medida	Frequência	Percentual (%)
Internação	8.584	68,6%
Internação provisória	2.388	19,1%
Internação Sanção	294	2,4%
Semiliberdade	1.240	9,9%
Total	12.506	100%

Fonte: Levantamento Nacional do SINASE - 2024/ Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania - MDHC, 2025, p. 40.

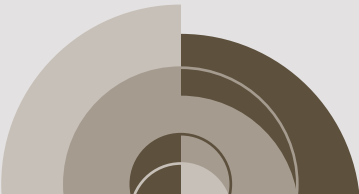
A medida de internação apresenta predominância com um percentual de 68,6% dos casos em aplicação e apresenta perfeita coerência com os levantamentos

anteriores do MDHC (MDHC, 2025, p. 40). A aplicação de tal medida, seguida das medidas de internação provisória (aguardando sentença definitiva prazo 45 dias) indica a severidade das punições aplicadas a adolescentes autores de atos infracionais graves. Tal fato contradiz anseios do pensamento conservador brasileiro que vem, através das bancadas da bala e da bíblia (segurança pública e evangélicos), lutando pela redução da maioridade penal aos 18 anos e pela aplicação de penas prolongadas chegando a mais de 10 anos a adolescentes autores de atos infracionais. Os atos infracionais atribuídos aos(as) adolescentes em restrição e privação de liberdade, no ano de 2024, punidos com as medidas de privação e ou restrição de liberdade são: roubo, com um total de 3.067 casos de internação, 744 de internação provisória, 66 casos de sansão à liberdade, 458 de semiliberdade totalizando 4.335 casos em todo o país, equivalente a 31,7% dos atos infracionais praticados por adolescentes (Idem, p.62).

O tráfico de drogas é o segundo ato infracional cometido com maior frequência por adolescentes e punido com medidas restritivas de liberdade o que revela mais uma vez a pertinência do SINASE no sentido de garantir a aplicação da sentença em sintonia com os preceitos da proteção integral e do respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento dos adolescentes. Em 2024, 2.400 adolescentes foram sentenciados com a medida de internação, 833 se encontravam em internação provisória por tráfico de drogas, 130 adolescentes em internação/ sansão e 328 em medida socioeducativa de semiliberdade perfazendo um total de 3.691 e representando um percentual de 27 dos atos infracionais praticados por adolescentes.

O terceiro ato infracional mais frequente e severamente punido com as medidas de privação de liberdade é o homicídio, aparentando 1.331 adolescentes em internação (privação de liberdade, tal qual ocorre com os adultos, salvo que neste caso, implementada pelo SINASE em respeito à condição de adolescentes pessoas em desenvolvimento: formação física, moral, ética, psicológica, educacional, profissional, dentre outras). Em internação provisória o Brasil contava 267 adolescentes por cometimento de homicídio 8 em internação/sanção e 114 em semiliberdade pelo mesmo ato infracional (Idem, Op. Cit., p. 62).

Outro dado interessante e que aponta para a severidade das sentenças em função dos atos infracionais



praticados é que na faixa etária de 18 a 21 anos o levantamento apresenta 2.728 jovens cumprindo medidas socioeducativas o que revela o prolongamento da medida mediante a extensão da proteção para adolescentes prevista no Artigo 2 e seu parágrafo único, do ECA, atendendo à proporcionalidade do ato infracional:

Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. Parágrafo único. Nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade.

Considerando os dados expostos sobre a violência contra crianças e adolescentes no presente trabalho, assim como as situações de desproteção social recorrentes no Brasil, a violência praticada por adolescentes está longe de alcançar as estatísticas das múltiplas violências perpetradas conta os/as mesmos/as. Ademais, o perfil dos/as autores de ato infracional revela algumas das múltiplas expressões da questão social e seus impactos sobre a infância e adolescência. Há uma predominância de meninos cis (93,1%) e de adolescentes heterossexuais (76,9%) vinculados(as) às medidas socioeducativas de restrição e privação de liberdade. Quanto à idade, grande parte (75%) dos(as) adolescentes no mês de referência tinham entre 16 e 18 anos. A maioria dos(as) adolescentes (72,0%) são negros(as), considerando-se pardos(as) e pretos(as). Foram registrados(as) 05 (cinco) adolescentes quilombolas, 29 (vinte e nove) adolescentes imigrantes, e 190 (cento e noventa) adolescentes com alguma deficiência no Sistema Socioeducativo brasileiro, além de 10 (dez) adolescentes que apresentam Transtorno Global do Desenvolvimento ou Transtorno do Espectro Autista (TGD/TEA). Sobre a renda familiar dos(as) adolescentes, constatou-se significativa ausência de informações, sendo que 58,0% do total de adolescentes foram registrados na categoria “sem informação” (MDHC, 2025, p.132).

O acesso à educação pública de qualidade constitui um dos principais desafios enfrentados por adolescentes, especialmente em função da era digital, onde as escolas precárias e a rotatividade de professores contrastam com as possibilidades de “sucesso” preconizadas pelo acesso à Internet de modo que o espaço da sala de aula tradicional se torna desinteressante e desafiador. O Tik Tok e os canais de internet tipo: Youtube, são o

sonho de emancipação de muitas crianças e adolescentes das periferias em contraste com um projeto de formação educacional, que por ser na maioria das vezes ineficaz, não permite aos pobres e moradores das periferias estrutura de acesso à educação de qualidade, capaz de instigar e formar o jovem de acordo com as demandas e exigências dos mercados contemporâneas: conhecimentos de tecnologias, línguas, e acesso às mesmas tecnologias como ferramentas de formação profissional com professores também preparados para atenderem a tais demandas no ensino.

3.3. Conselhos tutelares, proteção e defesa de direitos de crianças e adolescentes

Os conselhos tutelares têm se afirmado como órgãos decisivos para a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Previstos nos artigos 131 a 136 do ECA, eles são definidos no Artigo 131: O conselho tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei (Brasil, Lei 8.069/90).

O Artigo 132 do ECA foi alterado para permitir a recondução dos conselheiros tutelares para o mandato de 4 anos.

As atribuições dos Conselhos Tutelares previstas nos Artigos 136 e 137 da Lei 8.069/1990-ECA conferem uma ampla gama de poderes aos(as) Conselheiros(as), ao mesmo tempo em que exigem uma reconhecida *expertise* no tocante à questão dos direitos de crianças e adolescentes, ao conjunto dos demais direitos sociais inscritos na Constituição federal, bem como no que concerne a violação de tais direitos e as medidas protetivas e de responsabilização cabíveis.

No Brasil, tem se tornado comum a violação de direitos de crianças e adolescentes por aqueles, tanto agentes públicos, quanto órgãos dos poderes públicos, que deveriam proteger os respectivos direitos. Isto posto, torna-se fundamental a atuação dos conselhos tutelares, através dos conselheiros tutelares, enquanto instituições de proteção e defesa de direitos de crianças e adolescentes.

Ao mesmo tempo em que se apresenta como primordial à implementação do ECA, a função de Conselheiro Tutelar tem a característica de expor a alto risco aquelas e aqueles que a desempenham, em função do grau de

violência e conflitos presentes na sociedade brasileira e nos territórios, de modo que ao mesmo tempo em que se mostra extremamente atraente face às prerrogativas inerentes à função de Conselheiro(a), também pode expor a vida dos(as) conselheiros(as) (De Souza, 2022)³⁴.

Os conselheiros tutelares são agentes públicos municipais que atuam diretamente no atendimento de crianças e adolescentes e suas famílias. O trabalho do conselheiro exige formação continuada, sensibilidade, preparo técnico, capacidade de mediação e profundo conhecimento do ECA. São profissionais que lidam com as expressões da questão social, apresentadas como situações delicadas, muitas vezes de violação grave de direitos, e que exigem a tomada de decisão de forma rápida e assertiva para garantir a proteção de crianças e adolescentes (Abrinq, 2025b). As funções do conselheiro tutelar compreendem desde o atendimento de denúncias e casos de violações de direitos, aplicação de medidas protetivas de acordo com o ECA, articulação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA e demais órgão da rede de políticas públicas, orientação e apoio familiar e comunitário.

No Brasil, há cerca de 6.100 conselhos tutelares pois o ECA prevê que em cada município haverá pelo menos 1 (um) conselho tutelar com 5 membros, conforme Art. 132: Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida recondução por novos processos de escolha. (Brasil, 2025, Redação dada pela Lei nº 13.824, de 2019).

Em 2023 foram realizadas eleições para conselheiros tutelares em todo o país, atendendo ao previsto no Art. 139 do ECA:

O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público. (Redação dada pela Lei nº 8.242, de 12.10.1991). § 1º: O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar ocorrerá em data unificada em todo o território nacional a cada 4 (quatro) anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial. (Incluído pela Lei nº 12.696, de 2012). (Brasil, 2025)

As eleições para Conselheiros Tutelares (escolha) realizadas em 1º de outubro de 2023 para o mandato

de 2024-2027 contou com participação histórica da sociedade civil brasileira, registrando aumento de número de votantes, mais de 25% em relação às eleições anteriores, contando com mais de 1 milhão de votantes em todo o país. O processo de escolha de 2023 foi marcado por um aumento na participação social, o maior número de urnas eletrônicas da história e uma maior integração entre as instituições a nível nacional para o pleito (MDHC, 2023). Foram escolhidos cerca de 30.500 conselheiros/as tutelares para atuação em mais de 6.100 conselhos nos 5.569 municípios brasileiros e Distrito Federal.

3.3.1 Um caso emblemático no Brasil: Os conselhos tutelares do Distrito Federal

O Distrito Federal – DF aparece nos estudos sobre conselhos tutelares como bastante emblemático, tanto pelas características do DF, com atribuições de estado e município, como pela natureza da atuação dos conselheiros tutelares, fortemente determinada pelo perfil dos/as conselheiros/as e pela relação dos conselheiros com o poder legislativo distrital e federal. No mandato 2009-2012 70% dos entrevistados possuíam o nível superior completo e o restante nível superior incompleto. Já no mandato 2016-2020, 80% dos conselheiros possuíam o nível superior completo (De Souza, 2022, p. 20). Nas eleições de 2023, o DF Contava com 44 conselhos tutelares e 220 conselheiros distribuídos em 35 Regiões Administrativas, Cada Conselho Tutelar conta com cinco conselheiros tutelares nomeados e empossados, perfazendo um total de 220 conselheiros/as ativos/as, com 10 suplentes para cada conselho (Sejus, 2023).

Os salários de conselheiros tutelares são definidos por leis municipais e variam em todo o território nacional. Em 2022 o Distrito Federal apresentava um dos mais altos salários do país no valor de R\$ 4.684,00 e tais valores foram reajustados, passando para R\$ 6.510,00. Atualmente, o município de Cuiabá-MT apresenta o mais alto salário para conselheiros tutelares no Brasil, no valor de R\$ 6.812,47 seguido do DF com R\$ 6.510,00 e Campinas-SP que apresenta salário também entre os mais elevados, no valor de R\$ 6.088,25 (Rede Globo – G1, 2019).

O Distrito Federal apresenta outra particularidade que é a presença da Associação dos Conselheiros Tutelares do Distrito Federal – ACT-DF, entidade de classe que representa os/as conselheiros/as tutelares do Distrito Federal junto aos poderes públicos e junto aos

³⁴. Ver por exemplo a Chacina ocorrida em Pernambuco: <http://g1.globo.com/pe/caruaru-regiao/noticia/2015/02/chacina-em-pocao-ocorreu-depois-de-crianca-sair-da-casa-da-avo-paterna.html> Consulta maio 2022. Ver também: <https://www.portalodia.com/noticias/policia/conselheira-tutelar-sofre-tentativa-de-homicidio-ao-tentar-protger-adolescente-380774.html> Consulta maio 2022. Ver ainda <https://chocopeba.com.br/?p=31907> e Acusados de chacina de conselheiros tutelares vão a julgamento depois de oito anos | Local: Diário de Pernambuco

poderes legislativos distrital e federal (Câmara legislativa do DF e Congresso Nacional). A atuação da ACT-DF se dá em conjunto com o Fórum Colegiado Nacional de Conselheiros Tutelares – FCNCT e ambas têm atuado junto ao poder legislativo federal no sentido da profissionalização da função, muitos desejando o seu reconhecimento como carreira de Estado.

Os Conselhos Tutelares do DF têm eleições com disputas altamente politizadas e as últimas eleições revelaram essa politização pela influência que os partidos de direita exerceram no processo, notadamente através de igrejas pentecostais e evangélicas que apresentam candidatos (geralmente homens) oriundos de suas “missões junto aos fiéis”, com atestação de experiência na área de proteção à infância concedidas por estas mesmas “missões”. A atuação de conselheiros e conselheiras é por vezes utilizada como vitrine midiática e trampolim para a vida política de conselheiros. Análise do mandato 2009-2012 demonstrou que 60% dos entrevistados já haviam exercido a função de assessor parlamentar e 1 deles já havia concorrido ao cargo de deputado distrital (Wagner, 2011, p. 41). Outros estudos sobre conselhos tutelares no Brasil indicam que os mesmos e suas ações são profundamente afetados pelas decisões concernindo as políticas de proteção à infância e adolescência, seja a nível federal, seja a nível estadual e municipal uma vez que seu papel se manifesta e repercute na rede de políticas de proteção de direitos da criança e do adolescente (Faleiros e Moraes, 2016; De Souza, 2022).

3.4. A Lei da Escuta Protegida lei 13.431: O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Vítima e/ou Testemunha de Violência

3.4.1 Violências Contra Crianças e Adolescentes no Brasil

Violência letal

A violência contra crianças e adolescentes no Brasil é um fenômeno histórico que atravessa gerações, sendo esta perpetrada tanto no seio das famílias, como pelas instituições e pela sociedade em geral. A historiografia proporcionada por esta Plataforma demonstra o caráter autoritário, conservador e adultocêntrico da relação da sociedade brasileira com as crianças e adolescentes e cujos reflexos se manifestam sob a forma do exercício da autoridade mediante uso da força física, como os castigos e punições físicas e de formas degradantes de

tratamento como as violências moral e psicológica, além das múltiplas violências sexuais, que contrastam com os marcos legais e de proteção.

Em estudo intitulado *Panorama da violência letal e sexual contra crianças e adolescentes no Brasil*, elaborado pelo Fundo das Nações Unidas – UNICEF e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e que reúne dados sobre letalidade e violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, no período 2016-2020 tem-se os seguintes números:

Reunindo dados do período entre os anos 2016 e 2020, o estudo identifica 34.918 mortes violentas intencionais de crianças e adolescentes no país nesse intervalo de tempo – portanto, uma média de 6.970 mortes por ano ao longo do período de cinco anos. A grande maioria das vítimas são adolescentes – em mais de 31 mil desses casos, as vítimas estavam na faixa etária entre 15 e 19 anos. Essa constatação não deve ocultar que foram identificadas nesse período pelo menos 1.070 mortes de crianças de até 9 anos de idade: em 2020, foram 213 mortes violentas intencionais nessa faixa etária (Unicef; FBSP, 2021, p. 5).

O documento traz dados reveladores sobre o perfil das vítimas em função das faixas etárias, do gênero e do pertencimento étnico racial: Entre as crianças de até 9 anos, 33% das vítimas eram meninas; 44% eram brancas; 40% morreram dentro de casa; 46% das mortes ocorreram pelo uso de arma de fogo e 28% pelo uso de armas brancas ou por “agressão física”. Esses dados indicam que as diferenças nos percentuais são meninos, o que aponta para 67% das mortes na faixa etária de 0 a 9 anos, e 56% não brancos. Já na faixa etária entre 10 e 19 anos, 91% das vítimas eram meninos; 80% eram negros; 13% morreram em casa; 83% das mortes ocorreram em decorrência do uso de armas de fogo (Unicef; FBSP, 2021, p. 5). Tais dados apontam para a vulnerabilidade de crianças à violência doméstica intrafamiliar, ao mesmo tempo em que demonstra a ausência de pertencimento dos adolescentes em suas relações com o meio urbano, onde a violência armada é a maior fonte de perigo e de letalidade.

A violência letal é também a principal causa de morte de homens jovens no Brasil apontada pelo *Atlas da Violência*, elaborado pelo IPEA e pelo Fórum Brasileiro de Segurança pública. Em sua edição de 2025, o respectivo Atlas informa em destaque:

A morte violenta é a principal causa de óbito de jovens entre 15 e 29 anos no Brasil. Em 2023, 34% das mortes de jovens no país foram consequência de homicídios. Do total de 45.747 homicídios registrados no Brasil em 2023, 47,8% vitimaram jovens entre 15 e 29 anos. 21.867 jovens tiveram suas vidas ceifadas prematuramente, o que corresponde a uma média de 60 jovens assassinados por dia no país. Considerando a série histórica dos últimos onze anos (2013-2023), foram 312.713 jovens vítimas da violência letal no Brasil (IPEA; FBSP, 2025, p. 26).

Os homens jovens (com idade entre 15 e 29 anos) são as principais vítimas da violência letal em todos os anos da série analisada no respectivo documento, o que corrobora os dados anteriormente citados, de que os meninos são as principais vítimas da violência letal. Os dados chamam atenção ainda para a desconexão entre os indicadores de violência e os indicadores de acesso a serviços e programas de proteção social. Os jovens vítimas de violência letal, com idade entre 15 e 29 são os que supostamente deveriam ser protegidos pelo Estatuto da Juventude Lei 12.582 de 2013 que em seus 48 artigos estabelece os princípios, diretrizes e direitos da juventude às políticas públicas de educação, saúde, profissionalização, diversidade e igualdade, segurança pública dentre outros, além de estabelecer o SISTEMA NACIONAL DE JUVENTUDE – SINAJUVE, responsável pela elaboração, implementação e avaliação das políticas para a juventude. Outra inovação do Estatuto da Juventude é a previsão dos Conselhos de Juventude a serem criados em âmbito federal, estadual, distrital e municipal, resguardando as atribuições dos conselhos municipais, estaduais e do CONANDA para os/as adolescentes com idade entre 15 e 18 anos.

Violência sexual

Embora o relatório *Panorama da violência letal e sexual contra crianças e adolescentes no Brasil* elaborado pelo Fundo das Nações Unidas – UNNICEF e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP, apresente dados sobre a violência sexual contra crianças e adolescentes sob as categorias de estupro e estupro de vulnerável, tratar-se-á de informar aqui apenas os dados em números absolutos, dado a dificuldade de identificar as metodologias que expliquem as divergências nos números nesses relatórios citados (Gráfico 40, p. 34; gráficos 42-43, p. 37).

Além da violência letal, o documento apresenta dados sobre a violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil (0 a 19 anos) informando que no período 2017-2020 o Brasil registrou um total de 179.278 casos de estupros e estupro de vulneráveis (vítimas com menos de 14 anos) sendo este último um total de 145.086 dos 179.278 ou 81% das vítimas com idade de até 14 anos. No entanto, o documento aponta a fragilidade dos dados com relação a quesitos como idade certa e sexo, de modo que a análise dos números e proporção

dos casos de estupro e estupro de vulnerável não coincide com os números absolutos. Os dados a seguir confirmam tal afirmação:

TABELA 17 Estupro e Estupro de vulnerável por faixa etária — por sexo (2017 a 2020)

0 a 4 anos	5 a 9 anos	10 a 14 anos	15 a 19 anos	Total 0 a 19 anos
Fem 16.590 78%	Fem 29.623 77%	Fem 64.467 91%	Fem 25.332 91%	136.012
Masc 4.680 22%	Masc 8.755 23%	Masc 6.472 9%	Masc 2.461 9%	22.368
Total 21.270	Total 38.378	Total 70.939	Total 27.793	158.380

(Unicef; FBSP, 2021, p. 37, gráficos 42 e 43).

A tabela acima, aponta uma divergência de -20.898 casos em relação aos números absolutos anunciados de 179.278 casos de estupros e estupro de vulneráveis (vítimas com menos de 14 anos). No entanto, há que se considerar a gravidade do fenômeno e seus impactos sobre a vida de meninas e meninos e sobre a sociedade em geral. Entre as vítimas de 0 a 4 e de 5 a 9 anos as meninas são 78 e 77% respectivamente e essa desvantagem cresce com a idade visto que, dos 10 aos 19 anos, elas representam 91% das vítimas, o que indica que quanto mais velha a vítima de estupro, maiores as chances de ser menina. Os meninos aparecem como vítimas sobretudo na faixa etária dos 0 a 4 e dos 5 aos 9 anos com uma proporção de 22 e 23% dos casos, diminuindo para 9% dos 10 aos 14 e dos 15 aos 19 anos, tendência oposta à das meninas. A relação entre o crime e o local de ocorrência indica que 67% dos estupros de crianças de 0 a 4 anos ocorrem em casa, com 68% para os estupros de crianças de 5 a 9 anos 65% dos casos para estupro de crianças de 10 a 14 anos e 53% para estupro de adolescentes com idade entre 15 e 19 anos. No caso das meninas, 67% do total de estupros aconteceram em suas próprias casas, enquanto que para os meninos, esse percentual é de 64% (Unicef; FBSP, 2021, p. 39). Esses dados demonstram que, na maioria dos casos, diferentemente do esperado, onde a família e o lar deveriam ser espaços de acolhimento e proteção, estes são de fato, o locus da violência perpetrada contra crianças e adolescentes.

O documento não menciona casos de violência contra indígenas e nem outras raças, como amarelas ou “outras”, por dois motivos: “a violência contra esses povos tem percentual insignificante para a metodologia de

contagem adotada. Um dos fatores para que isso ocorra é o fato de alguns estados que possuem maior concentração de grupos indígenas não terem os dados que permitam a análise em série histórica”. O aperfeiçoamento dos sistemas de coleta de dados é fundamental para que o país avance na construção de indicadores sociais que possam reverter as situações, a exemplo das violências em geral, e da violência sexual, dentre outras.

O Atlas da Violência, elaborado pelo IPEA e pelo Fórum Brasileiro de Segurança pública, em sua edição de 2025 apresenta indicadores de violência contra crianças e adolescentes para o período 2013-2023 considerando os prováveis autores como os mesmos para a autoria da violência contra pessoas com deficiência.

TABELA 18 Violência contra crianças e adolescentes por autoria provável (2013-2023).

Tipos de Violência	Infantes de 0 a 4 anos		Crianças de 5 a 14 anos		Adolescentes de 15 a 19 anos	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Violência doméstica	226.103	79,05	246.327	55.6%	133.546	44.9%
Violência extra familiar	22.087	7.8%	118.079	26.6%	121.140	40.7%
Violência institucional	2.159	0.8%	5.238	1.2%	9.936	3.3%
Outros	33.916	11.9%	73.641	16.6%	32.859	11.0%
Total	284.265	100.0%	443.285	100.0%	297.481	100.0%

Fonte: (IPEA e FBSP, Atlas da Violência, 2025, p. 37).

Os prováveis autores da violência contra crianças e adolescentes são os mesmos autores prováveis da violência contra Pessoas Com Deficiência – PCDs, de modo que os sujeitos são os mesmos nos dois casos: pai, mãe, padrasto, madrasta, cônjuge, ex-cônjuge, namorado, ex-namorado, filho, irmão, cuidador. Os dados indicam que a violência doméstica é a que mais afeta crianças e adolescentes em todas as faixas etárias, com incidência de 79,05% entre crianças de 0 a 4 anos de idade, seguidas pelas crianças de 5 a 14 anos com 55,6% dos casos. A violência extra familiar afeta em proporções opostas 40,7% dos adolescentes de 15 a 19 anos e 26% de crianças de 5 a 14 anos. A não especificação ou tipificação da violência doméstica torna difícil a associação aos tipos de violência

A violência não letal contra crianças e adolescentes é classificada no Atlas da Violência a partir de 4 categorias: negligência, violência física, violência psicológica

e violência sexual. A série analisada traz os seguintes dados por faixa etária:

TABELA 19 Número de violência não letal contra crianças e adolescentes – Brasil (2013 – 2023) por categoria de violência

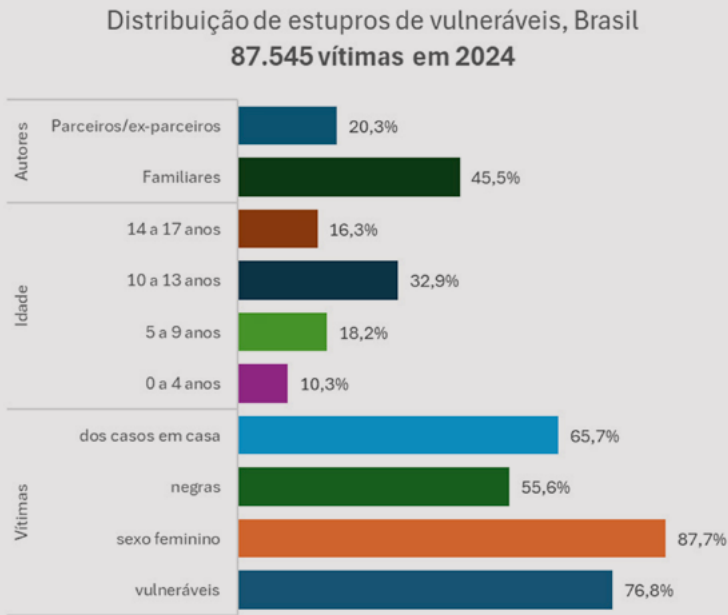
Idade	Negligência	Violência física	Violência psicológica	Violência sexual	Total 2023
0 a 4 anos	De 6.313 para 22.703	De 1.395 para 4.126	De 200 para 992	De 1.567 para 7.575	35.396
5 a 14 anos	De 3.631 para 12.798	De 4.499 para 10.926	De 581 para 3.968	De 5.750 para 26.259	53.951
15 a 19 anos	De 957 a 3.200	De 8.941 para 14.818	De 512 para 1.748	De 1.345 para 6.271	26.037
Total					115.384

Fonte: IPEA e FBSP, 2025, p. 38)

Os dados constantes no quadro acima são do início da série 2013 até o ano de 2023, ano final da série analisada. Em 2023 ocorreu um crescimento muito acima da média histórica, com ampliação de 36,2%, atingindo o recorde de 115.384 registros para os 4 tipos de violência. Desse total, 35.396 foram de crianças de 0 a 4 anos, crescimento de 32,7% em relação ao ano anterior. Na faixa etária de 5 a 14 anos foram 53.951 registros, aumento de 40,5% em relação a 2022. Já entre os adolescentes de 15 a 19 anos foram 26.037 registros dos quatro tipos de violência, aumento de 32,6%. O Atlas informa que o aumento está diretamente relacionado à expansão do próprio Sistema de Informação de Agravos de Notificação -SINAN, cuja cobertura ampliou consideravelmente o número de municípios e estabelecimentos, bem como à melhoria do registro realizado pelos profissionais de saúde. No entanto, chama atenção a tendência verificada a partir de 2020, ano que tem início a pandemia de covid-19. Com as medidas de isolamento social adotadas a partir de março daquele ano para conter a expansão da epidemia, o número de atendimentos relativos aos casos de violência no sistema de saúde caiu consideravelmente (-20,6%), passando de 75.313 registros em 2019 para 59.815 em 2020 (Idem, Op. Cit., 2025, p, 39). Essa queda reflete as circunstâncias da pandemia estando longe de traduzir os dados da realidade já que 2022 apresenta a retomada do crescimento do numero de casos de violência para as 4 categorias analisadas: negligência, violência física, violência psicológica, violência sexual.

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública é outra fonte de coleta e análise de dados sobre violência no Brasil. Suas fontes estão mais relacionadas ao combate aos crimes no Brasil, tais como Secretarias Estaduais de Segurança Pública, Polícias Cíveis, Militares e Federal. Dada a magnitude dos crimes sexuais contra crianças e adolescentes no Brasil, O Anuário tem dedicado uma sessão à análise de tais crimes. O gráfico a seguir, apresenta os dados sobre estupro:

GRÁFICO 4 Distribuição de estupros de vulneráveis no Brasil em 2024, abaixo.



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025 Informe síntese Segurança em Números, (2025, p. 2, já citado na página 22)

Os dados apresentados, no Brasil, em 2024, indicam que foram registrados 20.350 casos de estupro segundo definido pelo Código Penal Brasileiro. Já o estupro de vulnerável, segundo o Artigo 217-A do Código Penal, teve uma incidência aproximada de 67.204 casos no país, um número mais de três vezes superior ao de estupro do art. 213, do Código Penal. Em outras palavras, foram 32 casos por grupo de 100 mil habitantes, o que representa um crescimento de 1,0% em relação à 2023 o que corresponde a 9,6 estupros por grupo de 100 mil pessoas, um aumento de 0,8% em relação a 2023³⁵.

Em 2024 foram realizadas 67.157 perícias sexológicas com uma taxa de laudos positivos de apenas 9,8% o que indica que a ausência de uma rede de serviços adequados se apresenta como principal dificuldade na

produção de provas, o que torna premente a criação de Centros Especializados de Referência no atendimento a crianças e adolescentes vítimas e/ou testemunhas de violência.

Apesar do detalhamento dos dados apresentados pelo FBSP no gráfico acima, outro estudo do IPEA demonstra que a variabilidade das fontes, bem como a subnotificação, ainda são os principais obstáculos à elucidação dos crimes de violência sexual, especialmente o estupro. A média estimada com base nos dados da PNS e do Sinan, com base em cálculos aproximados indicam que, no Brasil, cerca de 822 mil pessoas são estupradas a cada ano, ou seja, há quase dois estupros por minuto, mas apenas 8,5% dos estupros estão sendo identificados pelo sistema policial e 4,2% pelos sistemas de informação da saúde (IPEA, 2023, p. 25).

Os documentos analisados, *Atlas da Violência, Anuário Brasileiro de Segurança Pública* e o *Panorama da violência letal e sexual contra crianças e adolescentes no Brasil*, apresentam cada um uma metodologia específica de coleta, de contagem e de categorização das violências analisadas. Os dois primeiros analisam a violência em geral, enquanto o documento do Unicef-FBSP trata da violência contra crianças e adolescentes.

Ademais, tal qual previsto no Código Penal, este último documento Panorama da violência letal e sexual contra crianças e adolescentes adota o conceito de estupro de vulnerável com base no Art. 217-A do Código Penal: o estupro de pessoas menores de 14 anos, portadores de enfermidade ou deficiência mental, ou cuja capacidade de resistência é reduzida. Em alguns momentos do texto, se usa a palavra “estupro” para se referir a ambos os tipos de crime que foram considerados na análise. Os dois tipos de estupro compõem o que o documento reconhece como violência sexual, de modo que violência sexual refere-se a registros de estupro e estupro de vulnerável, e não a outros tipos de violência de natureza sexual (UNICEF e FBSP, 2021).

Todos os 3 documentos adotam faixas etárias distintas, o que representa um desafio metodológico para a comparação direta dos dados. O *Atlas da Violência* apresenta a violência letal em relação ao grupo de 100 mil habitantes e organiza suas estatísticas em relação a crianças e adolescentes por faixas etárias em grupos como 0 a 4 anos, 5 a 14 anos e 15 a 19 anos. As violências não letais contra crianças e adolescentes são analisadas

³⁵. Se somados os números absolutos informados temos: 20.350 casos de estupros e 67.204 casos de estupro de vulnerável crianças e adolescentes com idade até 14 anos segundo o Código Penal Brasileiro teremos um total de 87.554 diferentemente do enunciado de 87.545 casos para os dois tipos em números absolutos. Essa diferença se dá provavelmente em função dos intervalos de idades 0 a 4; 5 a 9; 10 a 13 anos e 14 a 17 anos respectivamente, ou por erro na quantificação do dado.

e monitoradas com base nos registros administrativos do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), do Ministério da Saúde (MS). O SINAN registra características associadas a diversos tipos de violência. O *Atlas* classifica as violências contra crianças e adolescentes em quatro categorias: violência psicológica, negligência/abandono, violência física e violência sexual (IPEA e FBSP, 2025, p. 36). Já o *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* utiliza divisões mais específicas, como 0 a 4, 5 a 9, 10 a 13 e 14 a 17 anos para violências não letais e 0 a 11, e 12 a 17 para letais.

Os instrumentos de coleta e análise de dados sobre a violência contra crianças e adolescentes consultados estão longe de contemplar todas as violências tipificadas na Lei 13.431 de 2017:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, sem prejuízo da tipificação das condutas criminosas, são formas de violência:

I - violência física, entendida como a ação infligida à criança ou ao adolescente que ofenda sua integridade ou saúde corporal ou que lhe cause sofrimento físico;

II - violência psicológica:

a) qualquer conduta de discriminação, depreciação ou desrespeito em relação à criança ou ao adolescente mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, agressão verbal e xingamento, ridicularização, indiferença, exploração ou intimidação sistemática (bullying) que possa comprometer seu desenvolvimento psíquico ou emocional;

b) o ato de alienação parental, assim entendido como a interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente, promovida ou induzida por um dos genitores, pelos avós ou por quem os tenha sob sua autoridade, guarda ou vigilância, que leve ao repúdio de genitor ou que cause prejuízo ao estabelecimento ou à manutenção de vínculo com este;

c) qualquer conduta que exponha a criança ou o adolescente, direta ou indiretamente, a crime violento contra membro de sua família ou de sua rede de apoio, independentemente do ambiente em que cometido, particularmente quando isto a torna testemunha;

III - violência sexual, entendida como qualquer conduta que constranja a criança ou o adolescente a praticar ou presenciar conjunção carnal ou qualquer outro ato libidinoso, inclusive exposição do corpo em foto ou vídeo por meio eletrônico ou não, que compreenda:

a) abuso sexual, entendido como toda ação que se utiliza da criança ou do adolescente para fins sexuais, seja conjunção carnal ou outro ato libidinoso, realizado de modo presencial ou por meio eletrônico, para estimulação sexual do agente ou de terceiro;

b) exploração sexual comercial, entendida como o uso da criança ou do adolescente em atividade sexual em troca de remuneração ou qualquer outra forma de compensação, de forma independente ou sob patrocínio, apoio ou incentivo de terceiro, seja de modo presencial ou por meio eletrônico;

c) tráfico de pessoas, entendido como o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o

acolhimento da criança ou do adolescente, dentro do território nacional ou para o estrangeiro, com o fim de exploração sexual, mediante ameaça, uso de força ou outra forma de coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade, aproveitamento de situação de vulnerabilidade ou entrega ou aceitação de pagamento, entre os casos previstos na legislação;

IV - violência institucional, entendida como a praticada por instituição pública ou conveniada, inclusive quando gerar revitimização.

V - violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluídos os destinados a satisfazer suas necessidades, desde que a medida não se enquadre como educacional. (Incluído pela Lei nº 14.344, de 2022). (Brasil, 2017).

As violências tipificadas pela Lei 12.431 parecem conectar de forma mais efetiva uma realidade que insiste em desafiar a norma, qual seja, a prevalência de antigas e novas formas de violência com tendência ao crescimento conforme apontam os indicadores. A análise até aqui realizada permite afirmar que a violência persiste em desafiar o Brasil legal, onde o sofisticado aparato legal contrasta com a deficiência e ineficácia de serviços de proteção social públicos, destinados a prevenir a violência e a fortalecer a sociedade e as famílias para que estas de fato exerçam o seu papel protetor para seus membros, especialmente crianças e adolescentes. Quando se trata de povos e comunidades tradicionais, os desafios se amplificam. A seguir, tratar-se-á da violência contra povos indígenas no Brasil.

3.4.1 A violência contra povos indígenas

O Censo do IBGE 2022 informa que a população indígena brasileira chegou a 1.693.535 pessoas em 2022, o que representa 0,83% do total de habitantes. Um pouco mais da metade (51,2%) estava concentrada na Amazônia Legal. Em 2010, quando foi realizado o Censo anterior, foram contados 896.917 indígenas no país. Isso equivale a um aumento de 88,82% em 12 anos, período em que esse contingente quase dobrou. O crescimento do total da população nesse mesmo período foi de 6,5%. O aumento da população também se deve à ao aperfeiçoamento dos instrumentos de contagem. A concentração de indígenas se encontra no Norte (Amazonia legal), com 44,48% (753.357) e Nordeste com 31,22% (528.800), Centro-Oeste com 11,80% (199.912), Sudeste com 7,28% (123.369) e Sul 5.20% (88.097) (IBGE, 2023).

Atlas da Violência apresenta 120 referências a indígenas e consagra 1 capítulo de 16 páginas à análise da

violência contra indígenas no Brasil, partindo da seguinte constatação:

Ao longo dos últimos 11 anos (2013–2023), mesmo apresentando uma tendência à diminuição, a violência letal contra a população indígena foi superior à da população nacional. A única exceção ocorreu em 2022, quando a taxa de homicídios da população agregada (21,7 por 100 mil) ultrapassou levemente a indígena (21,5 por 100 mil indígenas) [...]

Embora historicamente superior, a taxa de homicídio indígena apresentou expressiva redução: de 62,9 por 100 mil em 2013 para 23,5 em 2023 — uma queda de 62,6%. Essa melhora indica avanços, mas também revela desafios persistentes que exigem políticas públicas específicas. A convergência das taxas entre indígenas e população geral foi tendência, exceto entre 2019 e 2021, quando a violência contra indígenas recrudescceu, coincidindo com o colapso das políticas de proteção territorial e saúde durante a pandemia da COVID-19. Já entre 2022 e 2023, enquanto a taxa indígena aumentou 6%, a nacional seguiu caindo. (IPEA e FBSP, 2025, p.110).

O aumento da violência contra indígenas em 2022 e 2023 resultou em 205 e 227 mortes respectivamente, em números absolutos e embora se registre uma diminuição estimada partindo de 2013, a taxa de homicídios entre indígenas permanece mais alta em relação à população geral (Idem, p.11). A violência afeta mais homens com 75,5% dos casos, enquanto mulheres constituem 24,5% (idem, p. 121).

O Atlas informa que o suicídio é um fator epidemiológico de maior expressão entre os povos indígenas e afeta sobretudo os jovens. Houve incremento nas taxas de suicídio no Brasil, seja para a população nacional, seja para os indígenas. A taxa geral passou de 5 em 2013 para 7,8 em 2023. Ao final do período o crescimento foi cerca de 56% (Idem, Op. Cit., p. 117). Os mais afetados pelo suicídio são crianças de 0 a 11 e 11 a 14 anos e os fatores que levam ao extermínio são pobreza, desestruturação social, tensões territoriais, insegurança jurídica sobre posse e conflito de terras, poluição ambiental, malversação e degradação dos recursos naturais e insegurança alimentar.

As internações de indígenas decorrentes de agressão ou intervenção legal Entre 2013 e 2024, foram registradas 1.554 internações de indígenas, constatando-se um crescimento no número de internações ao longo dos anos, saltando de 73 casos em 2013 para 205 casos em 2023, com queda para 92 casos em 2024). Os povos mais afetados pelas internações são Guarani-Kaiowá, Kaingang e Terena. (Idem, p. 120).

O Anuário Brasileiro de Segurança pública traz dados sobre as mortes violentas intencionais, estupro

e encarceramento, dentre outros. No entanto, não apresenta dados nem análises aprofundadas sobre a situação dos povos indígenas. O Referido Anuário apresenta 9 referências a povos indígenas, mas são insuficientes para conclusões. Por exemplo, as Mortes Violentas Intencionais – MVI, foram 44.127 em 2024 e afetaram 0,9% da população indígena mas os números absolutos não são apresentados. Os indígenas representam 0,3% do efetivo das forças policiais do Brasil e a taxa de letalidade do grupo é de 0,9% semelhante à do grupo da população geral de indígenas vítimas de MVI. As pessoas indígenas compõem 0,9% das vítimas de estupro e estupro de vulnerável, mas não há detalhamento das análises (FBSP, 2025, p. 186).

O Panorama da violência letal e sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, informa categoricamente, em nota de rodapé, que as vítimas indígenas, amarelas e “outras” têm percentual insignificante nessa distribuição. Um dos fatores para que isso ocorra é o fato de alguns estados que possuem maior concentração de grupos indígenas não terem os dados que permitam a análise em série histórica (Unicef e IPEA, 2021, p.17).

O Conselho Indígena Missionário – CIMI, órgão ligado ao organismo vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), tem sido a voz dos povos indígenas na análise e monitoramento das múltiplas violências perpetradas contra eles. Em sua edição de 2025, o Relatório do CIMI, intitulado *Violência contra os povos indígenas os povos indígenas no Brasil no Brasil dados de 2024*, apresenta um panorama das múltiplas violências e detalha suas análises por casos em cada estado da federação, classificando as seguintes violências, com dados de 2024:

Abuso de poder	Ameaça de morte	Assassinatos	Ameaças Várias	Homicídio culposo	Lesão corporal	Racismo e discriminação étnico-cultural	Tentativa de assassinato	Violências sexuais	Total
19	20	211	35	20	29	39	31	20	424

A mortalidade infantil na população de 0 a 4 anos fez 922 vítimas em 2024 e os suicídios na população geral fizeram 208 vítimas. Dentre os 211 casos de assassinatos, as mulheres representam 52 vítimas média de 25% dos casos. Há também a predominância de estupro e abuso sexual de mulheres e meninas com tendência ao crescimento de modo que das 20 violências

sexuais apontadas, cerca de 90% por cento (18 casos) trazem o estupro como a violência determinante, incluído o estupro de vulnerável. O Sumário Executivo do respectivo relatório traz o seguinte título: Primeiro ano de vigência da Lei do Marco Temporal foi marcado por conflitos e violência contra indígenas em luta pela terra. Diante do exposto, e considerando a dívida histórica da sociedade brasileira em relação aos seus primeiros povos e donos da terra, há que se considerar a questão social dos povos indígenas e dos outros povos e comunidades tradicionais como questões dignas de análises, discussão e tomadas de decisão política que se materializem sob a forma de políticas que reconheçam e respeitem os seus direitos como direitos humanos fundamentais.

3.4.2 A Pertinência da Lei 13.431 para o combate às violências contra crianças e adolescentes

A Lei 13.431 foi promulgada em 14 de abril de 2017 para fazer face à crescente violência contra crianças e adolescentes brasileiros/as, atestada por dados oficiais, como as análises produzidas pelo *Anuário Brasileiro Segurança Pública*, pelo *Atlas da Violência*, pelo *Panorama da violência contra crianças e adolescentes* e pelo Relatório do CIMI *Violência contra os povos indígenas dados de 2024*, citados neste texto, entre outras fontes de análises. Ao longo de seus 29 artigos, a Lei 13.431 estabelece o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes Vítimas e/ou Testemunhas de Violência, e foi regulamentada pelo Decreto Nº 9.603, de 10 de dezembro de 2018.

A respectiva Lei reafirma os direitos de crianças e adolescentes constantes nos artigos 227 e 228 da Constituição Federal e da Lei 8.069/1990 enquanto direitos humanos fundamentais:

Art. 2º A criança e o adolescente gozam dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhes asseguradas a proteção integral e as oportunidades e facilidades para viver sem violência e preservar sua saúde física e mental e seu desenvolvimento moral, intelectual e social, e gozam de direitos específicos à sua condição de vítima ou testemunha. Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios desenvolverão políticas integradas e coordenadas que visem a garantir os direitos humanos da criança e do adolescente no âmbito das relações domésticas, familiares e sociais, para resguardá-los de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, abuso, crueldade e opressão (Brasil, 2025).

Conhecida como a Lei da Escuta Protegida, esta não é a primeira lei e nem a primeira iniciativa visando garantir direitos de crianças e adolescentes em situação de violência, estabelecendo a Escuta Especializada em um complexo sistema de garantia de direitos visando combater a revitimização de crianças e adolescentes nos procedimentos de atendimento. Assim, a prática da Escuta Protegida não se iniciou com a promulgação da Lei nº 13.431/2017, de modo que a referida lei veio para sanar problemas decorrentes das práticas de escuta anteriormente implementadas, como o Depoimento Especial e o Depoimento Sem Dano, amplamente criticados por categorias profissionais como assistentes sociais e psicólogos e outros compondo as equipes multidisciplinares dos vários órgãos, notadamente, do poder judiciário (CFESS, 2011; CFESS, 2018).

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ já vinha exercendo papel protagonista desde a promulgação do ECA, no sentido de proteger crianças e adolescentes em situação de escuta e depoimento (produção – refutação de provas). A Resolução 33/2010 que recomenda aos Tribunais a criação de serviços especializados para realização de escuta protegida de crianças e adolescentes, sob a forma de Depoimento Especial.

Em 2017, o CNJ publicou a Resolução nº 299, de 5 de novembro de 2019 que regulamenta o Sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, de que trata a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017. A respectiva Resolução trata da organização institucional e da cooperação entre os diversos órgãos como Ministério Público, Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil, Secretarias de Segurança Pública, de Assistência ou

Desenvolvimento Social e de Saúde, de Educação e com o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Define e trata da Escuta Especializada e do Depoimento Especial. A referência à Escuta Especializada aparece apenas 2 (duas) vezes, enquanto a referência ao Depoimento Especial aparece 33 vezes. Enquanto a EP tem caráter de acolhimento e proteção, limitando-se a colher informações estritamente necessárias sobre a situação de violência sofrida, o DE tem a finalidade de oitiva judiciária para produção antecipada de prova. Ambos os procedimentos devem ser realizados, idealmente, apenas 1 (uma) vez (CNJ, 2025).

Nesse sentido, a legislação limitou o “relato estritamente necessário” diferente do que era feito

anteriormente. A referida Lei foi complementada posteriormente pelo Decreto nº 9.603, de 10 de dezembro de 2018, que estabelece a necessidade de reconhecimento da diversidade de infâncias e adolescências no Brasil, a fim de proteger e promover os direitos de 28 povos e comunidades tradicionais, oficialmente reconhecidos no país. O Decreto nº 11.481/2023 que altera o Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016, institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais e designa a origem de seus participantes. O Referido conselho conta com 48 membros titulares dos quais 29 representantes da sociedade civil e os demais 19 de órgãos governamentais (Art.4º),

O cuidado com as crianças e os adolescentes dos povos e das comunidades tradicionais também foi registrado nessa nova normativa federal. O Art. 17, do Decreto no 9.603/2018, estabelece:

Art. 17. No atendimento à criança e ao adolescente pertencente a povos ou comunidades tradicionais, deverão ser respeitadas suas identidades sociais e culturais, seus costumes e suas tradições.

Parágrafo único. Poderão ser adotadas práticas dos povos e das comunidades tradicionais em complementação às medidas de atendimento institucional.

Além do reconhecimento das identidades sociais e culturais, costumes e tradições dos povos e comunidades tradicionais, o Decreto prevê ainda em seu Art. 18 a participação de órgãos especializados no atendimento das crianças e dos adolescentes pertencentes a povos indígenas, como a Fundação Nacional do Índio (Funai) do Ministério da Justiça e o Distrito Sanitário Especial Indígena do Ministério da Saúde (Santos, 2020, p.42).

A respectiva Lei visa qualificar e melhorar o atendimento de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, na medida em que: Cria um ambiente acolhedor; pode reduzir a ansiedade das crianças/dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violências e de suas famílias; pode contribuir para reduzir o número de vezes que a criança necessita falar; pode diminuir possíveis sentimentos de culpa, sobre os fatos ocorridos; reduz o prolongamento do sofrimento das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas; melhora a qualidade das provas da violência praticada; previne a ocorrência de novos episódios de violência (Santos, 2024, p.13-14).

A previsão de criação de Centros Especializados de Atendimento se dá em função da complexidade do

Sistema de Garantia, onde a realização de dois procedimentos fundamentais está prevista na respectiva Lei:

Art. 7º Escuta especializada é o procedimento de entrevista sobre situação de violência com criança ou adolescente perante órgão da rede de proteção, limitado o relato estritamente ao necessário para o cumprimento de sua finalidade.

Art. 8º Depoimento especial é o procedimento de oitiva de criança ou adolescente vítima ou testemunha de violência perante autoridade policial ou judiciária.

Art. 9º A criança ou o adolescente será resguardado de qualquer contato, ainda que visual, com o suposto autor ou acusado, ou com outra pessoa que represente ameaça, coação ou constrangimento.

Art. 10. A escuta especializada e o depoimento especial serão realizados em local apropriado e acolhedor, com infraestrutura e espaço físico que garantam a privacidade da criança ou do adolescente vítima ou testemunha de violência.

Art. 11. O depoimento especial reger-se-á por protocolos e, sempre que possível, será realizado uma única vez, em sede de produção antecipada de prova judicial, garantida a ampla defesa do investigado.

§ 1º O depoimento especial seguirá o rito cautelar de antecipação de prova (Brasil, 2026).

A implementação da respectiva Lei implica a criação dos Centros Especializados de Atendimento o que requer a destinação de recursos financeiros para os estados e municípios, tanto para a estrutura física, como para a contratação de equipes de profissionais especializados. No entanto, tais previsões não constam na respectiva Lei de modo que se considerarmos que o Brasil conta com 5.569 municípios segundo o Censo do IBGE 2022 e considerando-se a magnitude da violência contra crianças e adolescentes no Brasil, a implementação da lei resta a se realizar. Por que o Brasil não respeita a prioridade absoluta de crianças e adolescentes e adota o Orçamento para Crianças e Adolescentes – OCA, como rubrica discricionária, tanto no âmbito da tomada de decisões (Congresso Nacional) como no da execução pelo executivo nos três níveis de governo?

3.4.1 Orçamento e Gasto Social com Crianças e Adolescentes – GSCA: Desafios à implementação da Lei nº 13.431

O Gasto Social com Crianças e Adolescentes – GSCA, no âmbito do Orçamento Geral da União – OGU, no Brasil, apresentou variações significativas entre 2019 e 2024, sendo fortemente impactado pela pandemia da covid-19 nos anos de 2020 e 2021. Embora os recursos

destinados às crianças tenham aumentado em determinados períodos, sua participação no OGU ainda permaneceu limitada: após crescer de 2,98% em 2021 para 5,31% em 2023, houve retração para 4,91% em 2024 (IPEA; Unicef, 2025, p. 35).

O Censo Brasileiro do IBGE informa que o Brasil possui cerca de 48,7 milhões de crianças e adolescentes, representando 24% da população total assim distribuídos por faixa etária, como vemos:

TABELA 20 população total de crianças, adolescentes assim distribuídos por faixa etária.

Faixa etária	Numero de crianças
0 a 4 anos	12,7 Milhões
5 a 9 anos	13,7 Milhões
10 a 14 anos	13,7 Milhões
15 a 17 anos	8.6 Milhões
Total 0 a 17 anos	48,7 Milhões

Fonte: IPEA; Unicef, 2025, p. 10

De acordo com o Artigo 227 da Constituição Federal a população infanto juvenil tem prioridade absoluta na destinação de recursos, na elaboração e na implementação das políticas públicas e tal prioridade é reafirmada pelo Artigo 4º do ECA, que trata da efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, e ainda afirma:

§1º A garantia de prioridade compreende: (Incluído pela Lei nº 15.240, de 2025)

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (Brasil, 2026).

A metodologia desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e pelo Fundo das Nações Unidas para análise do gasto público na área da infância e da adolescência na faixa de 0 a 17 anos no Orçamento Geral da União - OGU, é possível verificar a magnitude dos recursos aportados ao segmento. A seguir, uma

rápida demonstração do Gasto Social para Crianças e Adolescentes – GSCA:

TABELA 21 Gasto Social para Crianças e Adolescentes – GSCA:

Ano	Valores pagos e a pagar corrigidos pelo IPCA em bilhões
2019	131 Bi
2020	221 Bi
2021	148 Bi
2022	209 Bi
2023	261 Bi
2024	246 Bi

Fonte: SIOP apud IPEA; Unicef, 2025, p. 14.

As variações de valores em função das conjunturas demonstram que o princípio da prioridade absoluta não tem prevalecido na alocação do gasto social. Embora se registre um aumento expressivo em relação ao início da série em 2019, notadamente em 2020, há que se considerar que esse aumento, foi devido à Pandemia da Covid-19 que teve como corolário a criação do Auxílio Emergencial que resultou na destinação de 98,3 bilhões ao público-alvo contemplando o GSCA. O aumento verificado nos anos 2024-2023 se deve à refundação do Bolsa Família e ao Fundeb, este responsável por mais de 60% do gasto destinado à educação básica no Brasil. O ano de 2024 registra uma queda de 5,75% ou 15 bilhões motivados pela baixa de investimentos em saúde pública. A captura do orçamento público federal pelo Congresso Nacional através das Emendas parlamentares representou R\$ 53 bilhões ao mesmo tempo em que as despesas obrigatórias continuaram crescendo.

Os dados sobre a implementação dos Centros de Atendimento Integrado para Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência são escassos, embora a Portaria nº 833, de 25 de abril de 2022, trate da implantação dos mesmos no contexto do Programa (Plano) Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes. As análises de boas práticas indicam a existência de Centros em Belém (PA), Brasília (DF), Porto Alegre (RS), Rio de Janeiro (RJ), Teresópolis (RJ) e Vitória da Conquista (BA) (Childhood, 2022; Santos et al, 2017). A escassez de dados sobre os atendimentos de crianças e adolescentes em um cenário de crescimento da violência contra esse segmento, notadamente da violência sexual sinaliza o alerta para a

negligência do Estado em relação à proteção social da infância e da adolescência.

3.5. Lei 12.318 de 26 de agosto de 2010, Lei da alienação parental: os impasses sobre proteção e violências contra crianças e adolescentes

A aprovação e a promulgação da Lei 12.318 conhecida como Lei da Alienação Parental se insere no campo do direito da família e de sua proteção e ocorreu para fazer face à violência psicológica contra crianças e adolescentes brasileiros cujos pais se encontram em disputas de guarda, pensão alimentícia e responsabilidades no tocante ao exercício da parentalidade e do poder familiar. Trata-se de medida visando resguardar o Direito de Família, previsto no Artigo 226 da Constituição Federal, bem como no Artigo 21 do ECA:

Art. 21. O poder familiar será exercido, em igualdade de condições, pelo pai e pela mãe, na forma do que dispuser a legislação civil, assegurado a qualquer deles o direito de, em caso de discordância, recorrer à autoridade judiciária competente para a solução da divergência. (Expressão substituída pela Lei nº 12.010, de 2009) (Brasil,2026).

A aplicação da Lei 5.478 de julho de 1968, em consonância com os direitos assegurados na Constituição Federal e no ECA passou a engendrar ações judiciais no Brasil e no mundo, onde o pagamento de alimentos passou a engendrar disputas de guarda entre genitores. Nesse contexto, o protagonismo masculino emerge na invocação de decisões judiciais onde a atribuição de práticas de alienação parental às mães, em sua maioria, passou a compor amplo espectro de processos judiciais onde a atribuição de guarda e pagamento de alimentos passou a ser questionada (Oliveira e Williams, 2021, p. 10). A alienação parental é definida na Lei 12.318/2010, como:

Art. 2º- Considera-se ato de alienação parental a interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente promovida ou induzida por um dos genitores, pelos avós ou pelos que tenham a criança ou adolescente sob a sua autoridade, guarda ou vigilância para que repudie genitor ou que cause prejuízo ao estabelecimento ou à manutenção de vínculos com este.

Parágrafo único. São formas exemplificativas de alienação parental, além dos atos assim declarados pelo juiz ou constatados por perícia, praticados diretamente ou com auxílio de terceiros:

- I - realizar campanha de desqualificação da conduta do genitor no exercício da paternidade ou maternidade;
- II - dificultar o exercício da autoridade parental;

III - dificultar contato de criança ou adolescente com genitor;

IV - dificultar o exercício do direito regulamentado de convivência familiar;

V - omitir deliberadamente a genitor informações pessoais relevantes sobre a criança ou adolescente, inclusive escolares, médicas e alterações de endereço;

VI - apresentar falsa denúncia contra genitor, contra familiares deste ou contra avós, para obstar ou dificultar a convivência deles com a criança ou adolescente;

VII - mudar o domicílio para local distante, sem justificativa, visando a dificultar a convivência da criança ou adolescente com o outro genitor, com familiares deste ou com avós.

A acusação de A.P.(Alienação Parental) tem sido utilizada também como argumento de defesa de uma das partes durante o litígio, como ferramenta para atingir a outra parte e obter a “vitória” no litígio, ou mesmo como artifício de proteção de abusadores sexuais que migram da condição de criminosos para a de vítimas nos processos judiciais (Barbosa & Castro, 2013; Mendes, 2013; Mendes et al., 2016; Oliveira e Williams, 2022).

Diante de tal realidade, alguns movimentos de mulheres iniciaram questionamentos sobre a pertinência da Lei 12.318/2010, partindo do pressuposto de que não há bases científicas para os conceitos propostos na Lei tendo em vista que a Síndrome de Alienação Parental, conceito criado por Richard Gardner, um psiquiatra estadunidense que atuava como perito em casos de custódia de crianças. Ficou conhecido por ter desenvolvido a teoria da Síndrome de Alienação Parental – SAP (Wikipedia, 2026). No entanto, por falta de evidências científicas, a SAP não é reconhecida como transtorno nem como doença pela Organização Mundial de Saúde – OMS, nem pela American Psychiatric Association – APA e tampouco pelo Conselho Federal de Psicologia – CFP, no Brasil.

A luta pela revogação da LAP, Lei 12.318/2010, embora partindo da sociedade civil, especialmente de alguns Movimentos de Mulheres, passou a contar com a adesão de órgãos públicos como Ministério dos Direitos Humanos, Defensoria Pública da União – DPU, Conselho Nacional de Saúde – CNS e Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH.

A apresentação do PL 2.812/22 de autoria de uma convergência na Câmara dos Deputados, formada pelas deputadas Fernanda Melchionna (PSOL/RS), Sâmia Bomfim (PSOL/SP) e Vivi Reis (PSOL/PA) suscitou reações inusitadas, especialmente do lobby masculino apoiado por partidos e juristas de direita, comprometidos com as pautas da família nuclear tradicional e

da relativização da autoridade parental (Neves, 2026). Aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, o referido Projeto deverá seguir para as demais Comissões da Câmara antes de ir ao plenário.

As possibilidades de aprovação do mesmo são muitas, considerando o incansável trabalho de alguns movimentos sociais e instituições brasileiras, a exemplo do Conselho Federal de Psicologia, que tem produzido documentos técnicos norteadores de condutas para psicólogos em situações de avaliação e produção de pareceres e laudos com critérios científicos e embasamento teórico (CFP. 2003; CFP, 2019). A adesão de intelectuais e experts tanto no campo da psicologia como no direito de família, tem fortalecido o debate e as argumentações em favor da revogação da LAP e da proteção ao superior interesse da criança e do adolescente.

Referências

ABRINQ 2025. *Dia 18 de maio: por que essa data é tão importante?* Disponível em <https://www.fadc.org.br/noticias/18-de-maio#:~:text=Institu%C3%ADda%20por%20meio%20da%20Lei,e%20assassinada%20em%20Vit%C3%B3ria%20%2D%20ES>. Acesso em: 13 de nov. 2025.

ABRINQ 2025b. FUNDAÇÃO ABRINQ - Conselheiro tutelar: entenda o papel desse profissional na proteção de crianças e adolescentes. Disponível em FUNDAÇÃO ABRINQ - Conselheiro tutelar: entenda o papel desse profissional na proteção de crianças e adolescentes - APF - Associação Paulista de Fundações Consulta dezembro 2025.

Agência Nacional de Notícias sobre a Infância – ANDI. *Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil*. 3 Ed. Brasília: SEDH/DCA, 2002. Disponível em: https://andi.org.br/wp-content/uploads/2020/09/plano_nacional.pdf. Acesso em: 13 de nov. 2025.

Andrade, Patrícia da Silva e Lira Terçália S.V. O desafio de “conviver” com as velhas e novas manifestações da criminalização da pobreza: a destituição do poder familiar no contexto atual. OIKOS: família e sociedade em debate, v. 35, p. 1-24, 2024. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/383178680_desafio_de_conviver_com_as_velhas_e_novas_manifestacoes_da_criminalizacao_da_pobreza_a_destituicao_do_poder_familiar_no_contexto_atual Consulta dezembro 2025.

Arretche, Marta. *Financiamento Federal e Gestão Local de políticas sociais: O difícil equilíbrio entre Regulação, Responsabilidade e Autonomia*. Ciência e Saúde Coletiva, vol. 8, nº 2, pp. 331-345. Disponível em <https://www.scielo.br/j/csc/a/V7vhj4b34zhmMZ8YcWcYDJy/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 17 de nov. 2025.

Brasil. 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei 8.069 de 13 de julho de 1990 Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm Consulta janeiro 2025.

Brasil. 2017. Lei 13.431. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Disponível em L13431 Consulta janeiro 2026.

Brasil. Decreto nº 9.603/2018. Regulamenta a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9603.htm Consulta janeiro 2026.

Brasil. Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania – MDHC; Universidade de Brasília – UnB. Levantamento Nacional do SINASE - 2024/ Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania;. Brasília: 2025. Disponível em [copy_of_levantamento2024SINASE.php.pdf](https://www.mdh.gov.br/assuntos/noticias/2023/outubro/eleicao-para-os-conselhos-tutelares-tem-aumento-na-participacao-da-sociedade-e-ocorre-com-tranquilidade-em-todo-o-pais) Consulta janeiro 2026.

Brasil. Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania – MDHC. Eleição para os conselhos tutelares tem aumento na participação da sociedade e ocorre com tranquilidade em todo o país. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/eleicao-para-os-conselhos-tutelares-tem-aumento-na-participacao-da-sociedade-e-ocorre-com-tranquilidade-em-todo-o-pais> Consulta dezembro 2025.

Childhood. Atendimento Integrado a crianças vítimas ou testemunhas de violência no planejamento plurianual dos municípios e estados brasileiros 2018-2021. Implementando a lei 13.431/2017.

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

Conselho Federal de Psicologia – CFP. (2003). Resolução nº 007, de 14 de junho de 2003. Institui o Manual de Elaboração de Documentos Escritos produzidos pelo psicólogo, decorrentes de avaliação psicológica e revoga a Resolução CFP Nº 17/2002. Disponível em https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2003/06/resolucao2003_7.pdf Consulta janeiro 2026.

_____. (2019). Referências Técnicas para Atuação de psicólogas(os) em Varas de Família (2a ed.). Disponível em BR84-CFP-RefTec-VarasDeFamilia_web1.pdf Consulta janeiro de 2026.

Conselho Federal de Serviço Social – CFESS. Depoimento sem dano é pauta de reunião com Ministra de Direitos Humanos. Disponível em <https://www.cfess.org.br/noticia/view/667> Consulta janeiro 2026.

_____. 2018. Nota Técnica sobre o exercício profissional de assistentes sociais e as exigências para a execução do Depoimento Especial. Redação Daniela Möller e Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz. Disponível em <https://cfess.org.br/arquivos/depoimento-especial-notatecnica2018.pdf> Consulta janeiro 2026.

Conselho Indigenista Missionário – CIMI. Relatório Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados de 2024 / Conselho Indigenista Missionário. 22.ed. - Brasília: Conselho Indigenista Missionário, 2025. Disponível em <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2025/07/relatorio-violencia-povos-indigenas-2024-cimi.pdf> Consulta janeiro 2026.

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. *Recomendações do Conanda para a proteção integral a crianças e adolescentes durante a pandemia do covid-19*. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/recomendacoes-conanda/recomendacao-no-01-de-23-de-marco-de-2020.pdf>. Acesso em: 17 de nov. 2025.

Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Sistema Nacional de Adoção e acolhimento. Painel de Acompanhamento. Disponível em Visão Geral Consulta janeiro 2026.

_____. Resolução nº 299, de 5 de novembro de 2019. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/files/original-000346201912045de6f7e29dcd6.pdf>

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

Cronemberger, Izabel Herika G. Matias e Teixeira, Solange M. Familismo na política social brasileira e as mulheres. Revista FSA, Teresina, v. 9, n. 2, art. 14, pp. 205-221, Ago./Dez. 2012.

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

De Souza, Ailta Barros. Conselhos Tutelares do Distrito Federal-DF: Monitoramento e comparação de dois mandatos. Conferência *XXIII Seminario de la Asociación Latinoamericana de Enseñanza e Investigación en Trabajo Social (ALAEITS)* realizado los días 21, 22 y 23 de noviembre de 2022 en la ciudad de Montevideo, Uruguay.

Faleiros, Vicente de Paula e Moraes, Patrícia Jakeliny F. S. Paradoxos da resolubilidade das denúncias de violência sexual na perspectiva dos conselheiros tutelares. O Social em Questão - Ano XIX - nº 35 – 2016, pp. 19-40. Disponível em Paradoxos da resolubilidade das denúncias de violência sexual na perspectiva dos conselheiros tutelares (redalyc.org) Consulta em dezembro 2025.

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

Engels, Friedrich. *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*. Rio de Janeiro: Editorial Vitória Ltda, 1964. Disponível em https://dn710207.ca.archive.org/0/items/origem-da-familia-da-propriedade-privada-e-do-estado/Origem_da_Familia_da_Propriedade_Privada_e_do_Estado.pdf. Acesso em: 13 de nov. 2025.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública, São Paulo, 2025*. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/c3605778-37b3-4ad6-8239-94e4cb236444>. Acesso em: 14 de nov. 2025.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública. b. São Paulo, 2025*. Infográfico. Disponível em <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/c3605778-37b3-4ad6-8239-94e4cb236444> Consulta dezembro 2025.

Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF. *Declaração dos Direitos da Criança. 20 de novembro de 1959*. Disponível em DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS – UNICEF. Acesso em: 30 de out. 2025.

_____. As Múltiplas Dimensões da Pobreza na Infância e na Adolescência no Brasil. Estudo sobre as privações de direitos que afetam crianças e adolescentes no País. UNICEF Brasil, fevereiro, 2023. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/as-multiplas-dimensoes-da-pobreza-na-infancia-e-na-adolescencia-no-brasil> Consulta dezembro 2025.

Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). As câmeras corporais na Polícia Militar do Estado de São Paulo (2a. edição): mudanças na política e impacto nas mortes de adolescentes. Brasília, 2025. Disponível em As câmeras corporais na Polícia Militar do Estado de São Paulo - 2a. edição.pdf.pdf Consulta janeiro 2026.

_____. Panorama da violência letal e sexual contra crianças adolescentes no Brasil. Brasília, Outubro 2021. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/media/16421/file/panorama-violencia-letal-sexual-contra-criancas-adolescentes-no-brasil.pdf> Consulta janeiro 2026.

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

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Agência IBGE Notícias, 2025. Censo 2022: em 12 anos, proporção de mulheres

responsáveis por domicílios avança e se equipara à de homens. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41663-censo-2022-em-12-anos-proporcao-de-mulheres-responsaveis-por-domicilios-avanca-e-se-equipara-a-de-homens> Consulta dezembro 2025.

_____. 2023. Brasil tem 1,7 milhão de indígenas e mais da metade deles vive na Amazônia Legal. Disponível em Brasil tem 1,7 milhão de indígenas e mais da metade deles vive na Amazônia Legal Consulta janeiro 2026.

Instituto Conhecimento Liberta – ICL. ICL Notícias. Retirada do Brasil do Mapa da Fome da ONU: o significado e as metodologias por trás desse dado. Disponível em <https://iclnoticias.com.br/conhecimento/mapa-da-fome-da-onu/>. Acesso em: 14 de nov. 2025.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Elucidando a prevalência de estupro no Brasil a partir de diferentes bases de dados. IPEA, 2023. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/483862e7-820f-44a5-8708-d499ba857ab5/content> Consulta janeiro 2026.

_____. Gasto Social com Crianças e Adolescentes no Orçamento Federal 2019<<2024. 2025. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/media/34326/file/Gasto%20Social%202019%202924.pdf> Consulta janeiro 2024.

Irion, Adriana. Gazeta Zero Hora. *Caso Bernardo: documentos revelam atuação da rede de proteção*. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2014/04/Caso-Bernardo-documentos-revelam-atuacao-da-rede-de-protecao-4485460.html>. Acesso em: 13 de nov. 2025.

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

Lira, Terçália S.V. e NASCIMENTO, Uélma. A. A terceirização do cuidado: O serviço de família acolhedora em face do desmonte das políticas sociais. Emancipação, Ponta Grossa - PR, Brasil. 10.5212/, v. 25, p. 1-24, 2025.

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

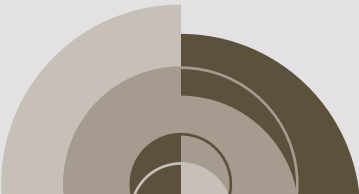
Maciel, Katia Regina F. Andrade. *Em defesa do superior interesse da criança como princípio constitucional e sua interpretação pelas cortes superiores no Brasil nas demandas de relações parento-filiais*. Revista do Ministério Público. Rio de Janeiro: MP RJ, n. 47, jan./mar. 2013, pp. 105-141. Disponível em https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2580660/Katia_Regina_Ferreira_Lobo_Andrade_Maciel.pdf. Acesso em: 1º de nov. 2025.

Marcílio, Maria Luiza. *História social da criança abandonada*. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

Melo, Marcus André de. *O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social*. DADOS–Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 4, 2005, pp.845a889. Disponível em Redalyc.O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social. Acesso em: 1º de nov. 2025.

Neri, Marcelo. *Mapa da Nova Pobreza*. Rio de Janeiro, RJ – junho/2022 – FGV Social. pp.40. (inclui anexo em separado com atlas de pobreza). Disponível em: <https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza> (português). Disponível em: <https://cps.fgv.br/en/NewPovertyMap> (inglês). Acesso em: 13 de nov. 2025.

Neves, Marcelo Alves. Revogação da lei de alienação parental: O retrocesso do PL 2.812/22. Disponível Revogação da lei de alienação parental: O retrocesso do PL 2.812/22 Consulta janeiro 2026.



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

Rede Globo – G1. *Com salário de R\$ 6 mil, eleição para Conselho Tutelar teve alta de 58% nos candidatos em Campinas*. Disponível em <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2019/10/12/com-salario-de-r-6-mil-eleicao-para-conselho-tutelar-teve-alta-de-58percent-nos-candidatos-em-campinas.ghtml> Consulta em dezembro de 2025.

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

Redação Jornal de Brasília. *Lista de mortos em operação no RJ evidencia letalidade de jovens*. 2025. Disponível em *Lista de mortos em operação no RJ evidencia letalidade de jovens | Jornal de Brasília* Consulta janeiro 2026.

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

Santos, B.R., et al. *Desenvolvimento de paradigmas de proteção para crianças e adolescentes brasileiros*. In: ASSIS, S.G., et al., orgs. *Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009, pp. 19-65. Disponível em <https://books.scielo.org/id/3svc2>. Acesso em: 28 de out. 2025.

_____. Por uma escuta de crianças e adolescentes social e culturalmente contextualizadas. In *Escuta protegida de crianças e de adolescentes vítimas ou testemunhas de violências* [recurso eletrônico]: aspectos teóricos e metodológicos: guia de referência para capacitação em escuta especializada e depoimento especial / organizadores, Benedito Rodrigues dos Santos, Itamar Batista Gonçalves. – Brasília, DF: Universidade Católica de Brasília; [São Paulo, SP] : *Childhood* Brasil, 2020. Disponível em https://escutaespecializada.com.br/wp-content/uploads/2020/09/Guia-escuta-protegida-de-criancas-e-de-adolescentes-vitimas-ou-testemunhas-de-violencias_V4_2020-08-21.pdf?eid=4ozfuJlTjY%2FK%2BST7Cb%2BYF5FNl0bsSOFMCb%2FAgaZZj5Kp2qSqxakUp%2F059rBaxhiU3p3QeKNK2knPNuMbxL6QeXo%2FICWH%2FqGWYegSaRgmXQdnnU%3D Consulta em janeiro 2026.

Santos et al. *Centros de atendimento integrado a crianças e adolescentes vítimas de violências: Boas práticas e recomendações para uma política pública de Estado*. *Childhood* Brasil. – São Paulo: Instituto WCF/Brasil, 2017. Disponível em <https://www.childhood.org.br/app/uploads/2022/12/centros-de-atendimentos-integrado-a-criancas-e-adolescentes-vitimas-de-violencias-centros-de-atendimentos-integrado-boas-praticas.pdf> Consulta janeiro 2026.

Santos, B. R. *Implementando as diretrizes do atendimento integrado e da escuta protegida na perspectiva da Lei nº 13.431/2017. Guia para Profissionais*. *Childhood*, 2024. Disponível em [Guia-escuta-protegida-de-criancas-e-de-adolescentes-vitimas-ou-testemunhas-de-violencias_V4_2020-08-21.pdf](https://escutaespecializada.com.br/wp-content/uploads/2020/09/Guia-escuta-protegida-de-criancas-e-de-adolescentes-vitimas-ou-testemunhas-de-violencias_V4_2020-08-21.pdf) Consulta janeiro 2025.

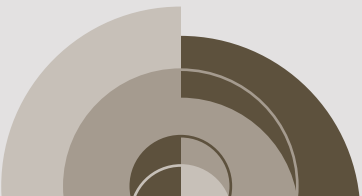
Secretaria de Justiça do Distrito Federal – SEJUS. *Conselhos Tutelares*, 2023. Disponível em <https://conselhotutelar.sejus.df.gov.br/perguntas-e-respostas/> Consulta em dezembro de 2025.

Wacquant, Loïc. *Punir os pobres. A nova gestão da pobreza nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro. F Bastos, 2001, Revan, 2003.

Wagner, Vanessa Raquel. *Tecendo teias para a cidadania. O papel dos conselheiros tutelares na consolidação da rede de proteção integral da infância e da adolescência*. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso – TCC), Departamento de Serviço Social – Universidade de Brasília – UnB. Disponível em https://bdm.unb.br/bitstream/10483/2108/1/2011_VanessaRaquelWagner.pdf Consulta janeiro 2026.

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

Wikipedia, 2026. Richard Alan Gardner. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Richard_Gardner Consulta janeiro de 2026.



ACERVO EM MOVIMENTO

35 ANOS DO ECA

