

O NASCIMENTO DA CRIANÇA BRASILEIRA COMO SUJEITO DE DIREITO: UMA ANÁLISE DISCURSIVA DO PROCESSO CONSTITUINTE (1987- 1988)

THE BIRTH OF CHILDREN'S RIGHTS IN BRAZIL: A DISCURSIVE ANALYSIS OF THE CONSTITUENT PROCESS (1987 - 1988)

Renata Guimarães Franco¹

RESUMO: A Constituição de 1988 consagrou-se cidadã a partir do reconhecimento, em seu bojo, de um amplo rol de direitos fundamentais, cruciais para a construção e desenvolvimento do Estado Democrático de Direito para o qual traça as linhas mestras, mas também para a consonância com os inúmeros instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos de que se torna parte desde meados dos anos 80. Assim, afirma-se a condição cidadã destes indivíduos, afirmada com o reconhecimento de direitos e da necessidade de esforços conjuntos entre Estado, Sociedade e família, constante dispõe o dispositivo do art. 227 da Carta Magna. Dentre estes direitos fundamentais está o direito à educação, presente em diversos artigos do texto constitucional. Assim, o presente artigo tem a intenção de realizar uma análise discursiva do processo constituinte, a fim de explicitar as diversas representações sobre a infância presentes, bem como as discussões que permearam o reconhecimento dos direitos da criança e mais especificamente o direito fundamental à educação para crianças, ressaltando a importante participação da sociedade civil neste processo.

Palavras- chave: direitos da criança e do adolescente; direito fundamental à educação; processo constituinte.

ABSTRACT: The Constitution of 1988 is recognized as “the citizenship constitution” because of the extensive list of fundamental rights all over these text. It was crucial for the construction and development of the guidelines of a democratic state, but also to the line with the numerous human rights protection treaties that Brazil took part of since the mid '80s. These facts states the condition of children citizenship affirmed by the recognition of rights and the need for joint efforts between State, society and family, constantly has the device of art. 227 of the Brazilian Constitution of 1988. Among these fundamental rights is the right to education, present in several articles of the Constitution. This paper intends to conduct a discourse analysis in the constituent assembly (1987-1988) in order to clarify the various

¹ Advogada e Professora Universitária. Mestre em Ciências Jurídicas pela PUC- Rio. Doutoranda em Sociologia e Direito pela UFF (PPGSD - Universidade Federal Fluminense)

representations of childhood present as well as the discussions that permeated the recognition of children's rights and the right of education for children and adolescents, emphasizing the important role of civil society in this process.

Keywords: children's rights; right of education; constituent assembly (1987-1988)

1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS:

Após duas décadas de atuação repressiva do regime ditatorial, o país começava a respirar os primeiros ares democráticos. A década de 80 marca o momento histórico de ressurgimento e efervescência de movimentos sociais, e da recente articulação das chamadas organizações não-governamentais, com bandeiras movimentadas para além da questão afirmação democrática do país. A defesa dos chamados novos direitos, o olhar para a questão de gênero, da discriminação racial e as demandas por justiça social mobilizavam a sociedade civil. Nesta esteira, a defesa dos direitos infanto-juvenis ganha consistência e imiscui-se no processo de elaboração da Carta Constitucional de 1988.

Diante deste cenário, temos a formação de um novo quadro normativo referente à infância no Brasil, ressaltador do papel do Estado e da sociedade civil na efetivação dos direitos fundamentais reconhecidos, destacando a compreensão das diversas formas participativas forjadas pela Constituição de 1988 ao tratar dos direitos fundamentais da criança e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (lei 8069/90), que trouxe em seu bojo instrumentos cruciais para a concretização da co-responsabilidade existente entre família, sociedade e Estado, desenhada pelo texto constitucional e estabelecida como base de proteção à criança e ao adolescente no ordenamento jurídico brasileiro.

Utilizando este cenário como pano de fundo, o presente artigo pretende realizar uma análise discursiva do período de instalação da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988) no que tange às considerações e representações acerca dos direitos fundamentais da criança, mais especificamente do direito à educação. Para esta finalidade, procedeu-se à análise dos Anais da Assembléia Nacional Constituinte, dos textos das propostas de emendas populares e da produção legislativa e bibliográfica sobre o tema, desvelando os variados discursos surgidos juntamente com o movimento de redemocratização do país que resultaram na afirmação dos direitos fundamentais a toda criança e adolescente nas últimas luzes do século, presente na Constituição de 1988 e pormenorizada na legislação especial subsequente, a lei 8069/90 - o chamado Estatuto da Criança e do Adolescente.

A temática em questão será abordada em dois momentos: em um primeiro momento,

traçaremos uma análise socio-histórica do processo de discussão acerca do reconhecimento da criança como sujeito de direitos, realizando sua articulação com a efervescência de variados movimentos sociais propulsores da consolidação de um Estado Democrático de Direito. Em seguida, percorreremos o processo Constituinte para compreender a diversidade de representações acerca da infância presentes nas discussões dos parlamentares e da sociedade civil participantes do processo, a necessidade de proteção e da sua afirmação como sujeito de direitos e o papel do direito à educação como um direito fundamental subjetivo da criança.

2 – UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA: A QUESTÃO DA INFÂNCIA E A CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA.

A problematização da questão da infância no Brasil se intensifica principalmente a partir dos idos finais do século dezenove, e durante todo este tempo, faz parte de extensos debates no campo acadêmico, jurídico e político, mediante o diagnóstico de que se tratava realmente de um “problema” a ser enfrentado. Desses debates, emergiu um aparato extenso envolvendo leis, instituições e métodos de educação, reeducação e correção, alvejando principalmente a infância pobre, desvalida e, por isso mesmo, potencialmente perigosa.

A realidade mais que centenária dos diplomas legais reguladores da questão da infância no Brasil até então, guardada algumas rasas diferenças, revela, sob a preocupação tipicamente republicana da criança como o "vir a ser" do país, normas segregadoras e excludentes, principalmente da infância pobre, dos menores, envoltos em uma relação de tutela. O processo de redemocratização traz novamente à baila a situação da triste realidade da infância brasileira e da necessidade de políticas públicas específicas voltadas para estes indivíduos, desta vez, elaboradas como respostas à necessidade de efetivação decorrente do seu reconhecimento como sujeito de direitos.

A participação de organizações populares e de atores da área da infância e juventude, como os educadores de rua (Vieira, 2004), alinhou-se à movimentação e à discussão presentes em âmbito internacional acerca da afirmação dos direitos infanto-juvenis. É também neste período que verificamos os compromissos assumidos pelo Brasil também em âmbito internacional, com a assinatura e ratificação de vários Tratados Internacionais de Direitos Humanos e participação no processo de discussão e elaboração do principal instrumento normativo internacional referente à infância: a Convenção das Nações Unidas sobre a Criança, de 1989, bem como de seus posteriores protocolos facultativos correspondentes.

Neste sentido, O UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) também teve atuação expressiva para que o Brasil realizasse as mudanças necessárias na orientação normativa sobre os direitos das crianças e adolescentes, reprimindo o caráter repressor e discriminatório do conjunto legislativo e das políticas públicas então presentes, que consistiam em uma verdadeira violação dos direitos humanos. Segundo Arantes (2009, p. 197), os atores sociais participantes desse processo de mudança do tratamento da questão da infância, demonstraram por meio de pesquisas e documentos a inoperância do sistema correcional-repressivo e que “os segmentos da sociedade, preocupados com a sua segurança pessoal e com o patrimônio, pressionavam o poder público para punir e confinar o adolescente, sem, contudo, oferecer-lhe alternativas”.

A influência internacional é resultado de uma série de instrumentos jurídicos elaborados no âmbito do Sistema Global de proteção dos direitos humanos que tangenciaram ou trataram de maneira direta da proteção à infância. Este processo de reconhecimento de direitos e elaboração de tratados específicos para a questão da infância é explicado por Piovesan (2003) como decorrência da percepção da condição peculiar de desenvolvimento em que se encontra essa população, ainda em fase de construção de suas bases físicas e morais.

A alteração da infância no campo normativo, do status de menor ao de cidadão, é consolidada em dois momentos: o primeiro coincide com documento símbolo da democratização do país, a Constituição de 1988, que traz em seu bojo um artigo próprio, específico, reconhecendo direitos humanos fundamentais à criança e ao adolescente, ao lado da proteção dada também a família e ao idoso. O segundo momento, consequência direta deste, está presente na elaboração de uma legislação especial com o objetivo de regulamentar o artigo constitucional mencionado, detalhando as diretrizes e mecanismos de efetivação dos direitos.

A pluralidade ideológica deste momento nos leva à investigação das diversas concepções e representações sobre a infância que pairavam no pensamento social brasileiro e que são expostas quando dos debates para a elaboração do texto constitucional. Neste sentido, as representações, as características do contexto histórico e político, as instituições e as práticas sociais contribuem para a compreensão dos termos e do alcance do art. 227 da Constituição, que dispõe:

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

É possível observar, dentre as variadas representações sociais presentes no conjunto normativo construído ao longo de toda a discussão histórica acerca da proteção à infância do Brasil, algumas mais recorrentes, podendo nos levar ao apontamento da existência de quatro representações principais: a primeira, que entende a criança como objeto de proteção social; a segunda, que vê a necessidade de políticas de controle e disciplinamento; a terceira, que compreende a criança como objeto de repressão social e por fim, a quarta, que a compreende como sujeito de direitos. Percebemos, portanto que, do traçado histórico realizado, encontramos em alguns momentos a combinação de mais de uma representação em uma mesma conjuntura, exceto no que tange à quarta representação mencionada, que só se mostra presente a partir da promulgação da Constituição de 1988 (Pinheiro, 2004).

Com efeito, o texto uníssono do art. 227 da Constituição é resultado de um intenso embate das representações acima mencionadas e de muitas outras presentes no palco do processo constituinte, iniciado com os debates para a instauração da Assembléia Nacional Constituinte assim que assumiu o governo José Sarney, primeiro presidente civil após os 21 anos de ditadura militar em 1985 e submetida a proposta de Emenda Constitucional n.º 43 ao Congresso ainda em julho daquele ano. Ao analisarmos este processo, verificamos que primeiro grande debate foi desde então gestado em torno da própria forma a ser adotada pela Assembléia Constituinte entre uma Assembléia Constituinte exclusiva, ou seja, eleita especificamente para promover as discussões e elaborar o texto da Constituição ou uma Assembléia Congressual, isto é, com a organização do Congresso (Câmara dos Deputados e Senado) inicialmente para a criação do texto constitucional, de onde depois exerceriam as funções respectivas de deputados e senadores.

Tal discussão se fez presente de maneira mais intensa devido ao forte apelo de diversos segmentos da sociedade civil pela formação do primeiro tipo, que em tese, estaria mais comprometido com idéias, programas e princípios, uma vez eleita a Constituinte para somente para este fim. Deste modo, o modelo escolhido, o congressional,

(...) ensejou uma indevida confusão entre a política ordinária, típica das atribuições cotidianas do Congresso, com a extraordinária, envolvida na elaboração de uma Constituição, contribuindo para que se inserissem no texto constitucional temas e questões sem estatura para ali figurarem (SARMENTO, 2009, p.11).

Ao lado da definição da instalação da Assembléia Nacional Constituinte em fevereiro de 1987, foi nomeada uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, sob o comando do jurista Afonso Arinos de Mello Franco, composta por 50 personalidades com a atribuição de elaboração de um anteprojeto de Constituição, o que resultou em um texto complexo,

formado por 436 artigos permanentes e 32 de disposições transitórias, com destaque para a afirmação do regime parlamentarista de governo (SARMENTO, 2009).

A comissão em questão foi também bastante criticada principalmente pela esquerda, que apontava a indevida ingerência do Presidente da República nas discussões que envolviam a elaboração do texto constitucional. Em 1986, tivemos então, as eleições gerais para deputados federais e senadores, que exerceriam cumulativamente as funções de constituintes e congressistas. Ressalte-se aqui, por se tratar de mais um fator rechaçado pela oposição na época, a participação dos senadores eleitos em 1982, conhecidos então como "senadores biônicos", pelo fato de não terem sido eleitos pelo povo, mas sim indicados pelos militares para o exercício de seus mandatos, cujos mandatos só terminariam no ano de 1990.

Tínhamos então, como saldo final, a atuação de 557 parlamentares constituintes, 487 deputados federais e 72 senadores (49 eleitos em 1986 e 23 "biônicos") representantes de treze partidos políticos, com a base governamental nos partidos PMDB e PFL (com 438 parlamentares), formadores da "aliança democrática". Segundo Araújo (2013; p.334):

À primeira vista, a emenda constitucional que aprovou a convocação da Assembléia parecia beneficiar mais um lado da disputa do que o outro (...). Contudo, essas mesmas deliberações reconheceram que a Assembléia haveria de ser "livre e soberana" para elaborar uma nova Constituição e não para "emendar" a ordem até então vigente. Essas ambigüidades revelavam o quanto àquelas teorias constitucionais a despeito de suas divergências recíprocas nos pontos acima assinalados, não conseguiam abarcar satisfatoriamente os interesses e os valores em jogo.

Assim, é inegável que a transição democrática brasileira foi pautada por esse jogo de ambigüidades, por um cenário multifacetado, no qual mesmo a aparente liderança do PMDB deve ser objeto de reflexão, já que essa bancada era composta por parlamentares com convicções ideológicas diversas. Assim, inúmeras concepções sobre a democracia, a cidadania e os direitos humanos fundamentais restavam presentes, e é importante afirmar que isso não se deu apenas do lado da Assembléia Nacional Constituinte, mas também da sociedade civil, grande interveniente no processo constituinte, sendo importante passo ressaltar as discussões acerca dos direitos fundamentais da criança, e, mais especificamente, do direito da mesma à educação, no manancial discursivo da Constituinte (1987-1988)

3 – A CRIANÇA E O DIREITO À EDUCAÇÃO: DISCURSOS E REPRESENTAÇÕES NA CONSTITUINTE

Como já ressaltado, nos idos dos anos 80, a sociedade civil brasileira, então bastante

atuante na forma de variados movimentos sociais, com visões ideológicas distintas e demandas também bastante diferenciadas, ocupava neste momento um papel de destaque, constituindo-se como o *locus* de grande opositora do regime ditatorial e, desta forma, corroboradora da redemocratização que então se forjava. A sociedade civil tinha em si uma "aura" representativa da própria vontade do povo na Assembléia Constituinte (Araújo, 2009; 2013) e revelou-se determinante no nas discussões acerca do futuro da infância no país, com o final reconhecimento normativo de direitos humanos fundamentais a estes indivíduos.

Assim, mesmo antes da elaboração do texto da Constituição de 1988, com a inclusão do art. 227, a participação de entidades da sociedade civil e de seus principais atores como a Igreja Católica e Sindicatos e outras mais recentes como as Ongs, já mostrava sua relevância, calcada na Doutrina da Proteção Integral e na necessidade de defesa de direitos, sedimentada desde o final dos anos 50 com a elaboração da Declaração Universal dos Direitos da Criança pela Organização das Nações Unidas (ONU). Com a instauração da Assembléia Nacional Constituinte, aberta a possibilidade de participação mais ampla da sociedade civil tanto nas audiências públicas como na admissão da iniciativa das emendas populares, tais organizações se valeram desta esfera pública para a exposição da questão da infância no contexto brasileiro de então.

O direito à educação ganha destaque no texto constitucional de 1988, restando presente em vários momentos. No art. 6º, a educação é reconhecida como direito fundamental social. Já o artigo 205, fruto também da ampla participação de entidades da sociedade civil por meio de emenda popular, consagra a educação como direito de todos, ressaltando sua importância para o desenvolvimento, exercício da cidadania e para a qualificação para o trabalho, estabelecendo o dever de sua promoção pelo Estado a responsabilidade familiar e as especificidades envolvendo sua efetivação.

Já no artigo 227 da Constituição, o direito à educação está presente entre os direitos fundamentais expressamente reconhecidos à criança e ao adolescente, estabelecendo-se assim no decorrer do texto constitucional um conjunto de normas delineador de um regime jurídico garantidor do direito à educação básica, afirmando-a definitivamente como um direito público subjetivo.

Deste modo, variadas entidades da sociedade civil, desde movimentos sociais ligados à defesa dos direitos da mulher, passando pela comunidade científica e por entidades ligadas à Igreja, contribuíram para os debates e para a definição do texto dos artigos que explicitam o direito da criança à educação.

Deste modo, o processo constituinte foi estabelecido em quatro etapas fundamentais:

na primeira etapa, foram formadas as subcomissões, cada qual responsável por uma temática e com a incumbência de elaboração de um anteprojeto concernente a esta; Na segunda etapa, tivemos a formação das Comissões com a proposição dos anteprojetos, seguida dos trabalhos da Comissão de Sistematização, responsável pelo esboço do projeto da Constituição, que seria então finalmente objeto de votação no plenário da Assembléia Nacional Constituinte. (BRASIL, 1987; SARMENTO, 2009).

É importante ressaltar que o processo previa ainda a elaboração de audiências públicas e a contribuição da sociedade civil por meio da elaboração das chamadas propostas de emendas populares. Assim, as audiências públicas foram realizadas nos meses de abril e maio de 1987, como forma de participação de entidades representativas de diversos segmentos da sociedade, de modo a fomentar a os anteprojetos que seriam elaborados pelos relatores das subcomissões. As questões referentes à infância foram objeto de discussão na Subcomissão da Família, do menor e do Idoso, presidida pelo constituinte Nelson Aguiar (PMDB), contando com oito reuniões ordinárias e uma extraordinária (esta contando com discussão sobre problemas locais, foi realizada na Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo), duas delas exclusivamente para a discussão da temática da situação do menor no Brasil (BRASIL, 2009).

A participação das entidades nas audiências públicas desta comissão não se realizou por convite, mas de maneira aberta, embora no âmbito da discussão por vezes tenha restado mais evidente a preponderância de grupos economicamente mais estruturados e de grupos religiosos². No que tange ao menor, a justificativa dada à necessidade de discussões sobre o tema estava alicerçada na compreensão da sua situação como problema social, com críticas severas ao Código do Menor de 1979, ao seu cunho repressivo, ao excesso de poderes conferido ao Juiz de Menores e à completa ausência de direitos. Assim, o principal tema de discussão gerava em torno da pauta denominada “direitos e deveres do menor”, tendo como base a Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959 (BRASIL, 2009).

Nas exposições realizadas ao longo das audiências públicas da subcomissão, restou uníssona a necessidade de reconhecimento de direitos fundamentais à criança no texto

² Conforme publicação da Câmara dos Deputados acerca das audiências públicas realizadas durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, dos 18 membros da Subcomissão em questão, 8 membros eram diretamente ligados a movimentos religiosos, católicos ou evangélicos, posicionando-se, portanto, contrários à legalização do aborto e à utilização de métodos contraceptivos artificiais. Participaram das discussões sobre os direitos e deveres do menor, representantes do Conselho Nacional de Direitos da Mulher, da Fundação Carlos Chagas, da Associação dos ex-alunos da FUNABEM, LBA, do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMRR) e do Movimento Criança e Constituinte. Sobre assunto, ver (BRASIL, 2009, p.616).

constitucional. Questões como o trabalho do menor e das creches, estas constituídas como um direito da criança e não da mãe, instituição complementar à atuação da família no que tange ao desenvolvimento físico, psicológico e social da criança (BRASIL, 1987; 2009).

É interessante destacar que, no âmbito dessas discussões ficou destacada a diferença histórica existente no campo legislativo do Brasil entre os termos criança e menor, tão exaustivamente tratada ao longo deste capítulo. Ficava evidente que o termo menor carregava o estigma histórico do abandonado, pobre, explorado e delinqüente, para quem eram direcionadas as práticas assistencialistas e repressoras. Assim, surge aqui a proposta de utilização da terminologia “criança e adolescente”, para enfatizar a pretensão universalizante da nova Constituição, de abarcar todos os indivíduos menores de 18 anos (BRASIL, 2009).³

Ao longo de todo o processo constituinte, dados impressionantes que retratavam a afronta à dignidade humana da criança eram relatados, como alto índice de mortalidade infantil por causas como fome, miséria, falta de saneamento básico e de um sistema de saúde com programas voltados especificamente para as particularidades desta faixa etária, a inacessibilidade à educação básica, a violência (doméstica ou nas instituições de internação dos então menores em situação irregular) e a exploração do trabalho infantil, todos petrificados nos Anais da Assembléia Nacional Constituinte, apresentados e repetidos pelas diversas representações políticas integrantes do processo e também pelas entidades da sociedade civil participantes (BRASIL, 1987).

Além dos parlamentares representantes dos partidos políticos já mencionados e das entidades da sociedade civil, é importante citar a participação daqueles que eram convidados para pautar as discussões sobre determinada temática, tais como intelectuais e estudiosos, representantes de órgãos governamentais ou de movimentos sociais, representantes de sindicatos, associações, igrejas, entre outros. Na observação das falas e colocações dos parlamentares da Assembléia, fica patente a maior referência à questão da necessidade de proteção da criança, sendo importante destacar que a preponderância de tal representação social não se dá pelo prisma do reconhecimento da mesma como sujeito de direitos, mas com fundamento humanitário com algum apelo religioso, o que acaba por deixar em segundo

³ As sugestões resultantes das discussões da subcomissão mencionavam “(...) a proteção especial do Estado e da sociedade para a criança e o adolescente, por intermédio de políticas afirmativas; proibição do trabalho para o menor de 14 anos; políticas de saúde e de alimentação para a infância e para a gestante; direito à educação pré-escolar e à creche para crianças entre zero e seis anos de idade; combate rigoroso ao uso de violência e às formas de discriminação contra a criança a criança e o adolescente; igualdade de direitos para os filhos nascidos ou não da relação de casamento. Praticamente todas essas sugestões estão tratadas no artigo 227 da Constituição de 1988” (BRASIL, 2009, p. 625).

plano, em vários momentos, a necessidade de enfrentamento real da questão da infância calcada em um prisma normativo.

Conforme ressalta Pinheiro (2004), a diferença de valores e ideologias dos partidos políticos não enriquecia o debate político, trazendo apenas pálidas nuances, e grande parte das falas e proposições estavam alicerçadas em um discurso suprapartidário de necessidade de proteção social da criança, ou ainda em razões de caráter religioso ou humanitário, argumentos presentes tanto na Subcomissão referente ao tema quanto na votação do texto em Plenário. Mais uma vez, restava também ligada a idéia de proteção social como necessidade de prevenção contra a delinqüência, mais evidente quando em se tratando dos menores abandonados ou que viviam em situação miserável.

A necessidade de controle e disciplinamento da criança, bastante presente no imaginário social deste o início da República, apareceria então de maneira bastante tímida, restando presente em algumas propostas que tratavam a educação infantil como necessária para a sociabilidade e preparação para o mercado profissional (propostas de educação fundamental e educação profissional) ou em algumas emendas que reforçavam a necessidade de profissionalização para a adolescência, combinando medidas protetivas para a infância e de disciplinamento e controle para adolescentes (PINHEIRO, 2004) A utilização de meios repressivos restava aqui, pelo menos no plano discursivo, definitivamente suplantada, sendo alvo de críticas nas falas dos parlamentares e dos representantes da sociedade civil.

A defesa de direitos para a criança e o adolescente foi, todavia, direcionamento dominante nas proposições e argumentos explicitados por alguns movimentos sociais principalmente entre entidades já atuantes nessa seara. Nos anos precedentes à elaboração da Constituição de 1988, no processo constituinte, a manifestação desses atores reforçou a inserção definitiva da temática da proteção e da garantia dos direitos da infância e adolescência na agenda política.

Amin (2006, p.9) ressalta a atuação o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) , criado a partir de um encontro nacional realizado em 1986 para a discussão a sensibilização da sociedade para a infância e juventude conhecida como “menores de rua ou menores abandonados”. Este movimento social realizou uma importante mobilização nacional de segmentos da sociedade atuantes na área infanto-juvenil, com um movimento de articulação, debates e de recolhimento de assinaturas para a previsão constitucional dos direitos fundamentais da criança e do adolescente.

Vieira (2004) também enumera algumas ações importantes para a mudança de paradigma na proteção à infância. Dentre estes fatos estão, a realização, pelo MNMMR, do I

Tribunal Nacional do Menor, que realizou um julgamento simbólico dos crimes praticados contra crianças e adolescentes e a denúncia de atos de violência cometidos muitas vezes pela própria polícia; vigílias realizadas pela Pastoral do Menor e por Metalúrgicos do ABC Paulista pelo combate à violência contra crianças e adolescentes; e, finalmente, a articulação do movimento com a Pastoral do Menor, a Frente Nacional de Defesa da Criança, da Associação dos Ex-alunos da Fundação do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), entre outras, na criação do Fórum DCA (Fórum Nacional de Entidades Não- Governamentais de Defesa da Criança e do Adolescente).

Deste modo, as ações articuladas das entidades já citadas, além de outras, como o UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), a Sociedade Brasileira de Pediatria, a Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi, Serviço Nacional Justiça e Não-violência, CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) bem a Comissão Nacional Criança e Constituinte (articulação do Ministério da Educação, da Justiça, da Previdência e Assistência Social, da Saúde, do Trabalho e Planejamento) resultaram na elaboração de duas emendas populares, chamadas de "Criança, prioridade nacional" e "Criança e Constituinte", ambas com reivindicação da necessidade de reconhecimento em sede constitucional de direitos básicos para aqueles indivíduos (Emenda PE 00001 -6 / Emenda IP 07265-4). Há, ainda, nos Anais dos trabalhos da Subcomissão de Sistematização da ANC a referência à participação de 232 municípios a partir de ações do IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal). (BRASIL, 1987; 2009)

Interessante ressaltar que das emendas populares propostas, àquelas atinentes aos direitos das crianças e adolescentes obtiveram o maior número de adesões, contando com mais de um milhão e duzentas mil assinaturas, dentre estas as de muitas crianças e adolescentes. Não obstante a legitimidade popular demonstrada por estes números, o fato de contar com a assinatura de não-eleitores, de não ter dados eleitorais dos signatários e de não ter a participação de pelo menos três entidades, contrariava o Regimento Interno da Assembléia Geral Constituinte e obstava o acolhimento das emendas, indeferidas pela Comissão de Sistematização da ANC.

As emendas populares indeferidas eram analisadas no âmbito desta Comissão, para que os parlamentares pudessem eventualmente manifestar a intenção de subscrição da mesma, prosseguindo assim a sua análise após endosso de um parlamentar constituinte, o que ocorreu no caso em questão, em que as emendas foram subscritas pelo parlamentar Nelson Gibson, do PMDB, com o objetivo de artigo ao capítulo VII, "Da família, do menor e do idoso", com a seguinte redação: "toda criança tem direito à vida, a um nome, a uma família, à saúde, ao

lazer, à moradia, à alimentação, à segurança nacional e afetiva".

Embora não elencados no rol art. 5º da Constituição, agregador dos variados direitos humanos positivados pelo texto constitucional, os direitos relativos à criança e ao adolescente gozam da mesma hierarquia constitucional daqueles direitos, conforme argumenta Sarlet (1998, p.45), que identifica no artigo 227 da Constituição uma verdadeira *“declaração de direitos fundamentais da população infanto-juvenil, gozando por isso das mesmas técnicas de positivação e eficácia dos demais direitos fundamentais presentes na Constituição”*.

O direito à educação, por sua vez, além de mencionado de forma bastante recorrente no trabalho da subcomissão acima tratada, também foi objeto de discussão em uma subcomissão específica, a chamada subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, presidida pelo constituinte Hermes Zaneti e tendo como relator o constituinte João Calmon, realizou quatro audiências públicas na área de educação, duas na área de cultura e duas na área de esportes.⁴

Devido ao grande número de solicitações de entidades da sociedade civil para a participação e explanação, o presidente da subcomissão estabeleceu um procedimento para pautar esta intervenção, norteada pelos critérios da representatividade (a ser apreciada pela subcomissão e a prioridade concedida às entidades de dimensão nacional. Assim, foram ouvidas 33 entidades, dentre elas, a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior, da Federação Brasileira de Associações de Professores de Educação Física, SBPC, União dos Diretores de Escola do Magistério Oficial, além do então Ministro da Educação Jorge Bornhausen e os professores Paulo Freire, Moacir Gadotti e Juan Tedesco.

Nas discussões desta subcomissão, a educação escolar despontava como questão fundamental para a o exercício da cidadania, em um contexto de consolidação democrática de um país com 25 por cento de sua população com mais de 15 anos analfabetas e com escolaridade média da população de urbana de dois anos, quando a escolaridade obrigatória era então de oito anos, com metade da população rural com escolaridade média zero e com 85% das crianças de 2 a 6 anos e 8 milhões de crianças entre 7 e 14 anos fora de atendimento na rede regular de ensino (BRASIL, 2009).

Por esta razão, foi defendida pela subcomissão a criação de um Sistema Nacional de escola pública, para o enfrentamento de questões como o analfabetismo, bem como a implantação da escolaridade obrigatória, com ensino gratuito e laico a partir dos seis anos e o

⁴ Ressalte-se aqui que a Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes se utilizou do número máximo de audiências possíveis previstas no Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte (BRASIL, 2009)

melhoramento da qualidade do ensino. Assim a educação como um direito fundamental foi tratada como princípio norteador da abordagem da temática no texto constitucional, atestando ainda a imposição do dever do Estado de oferecimento de ensino público e gratuito em todos os níveis, restando assim direcionada a redação do atual artigo 205 da Constituição, que estabelece:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Grande parte das discussões desta subcomissão geraram em torno dos recursos destinados para a educação, com a defesa pela maioria da manutenção do percentual presente na chamada Emenda Calmon, EC 24 de 1983, que determinava que os Estados e Municípios deveriam aplicar nunca menos do que 25 por cento e a união 13 por cento da sua receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, a descentralização da transferência e da natureza dos recursos, aplicando a redação final do art. 212 da Constituição a ampliação dos recursos da União para 18 por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos. A realização de concursos públicos para o Magistério e a formação dos professores também foi debatida.

A utilização de verbas públicas apenas para a escola pública dividiu os posicionamentos da subcomissão. O deputado Álvaro Valle, do PL do Rio de Janeiro, neste contexto, defendia a destinação de verbas públicas para a educação de maneira geral, e não exclusivamente para o ensino público. O ensino laico foi outro ponto importante do debate, já que muitas escolas privadas eram de natureza confessional e pela defesa, em várias instâncias, do ensino religioso como complemento da formação escolar. Neste aspecto, várias referências ao Brasil como país cristão são mencionadas nos discursos dos parlamentares e das entidades participantes (BRASIL, 2009). O reconhecimento do direito à educação exigia a uniformização e integração das diretrizes políticas, havendo nesta comissão a defesa do estabelecimento de um Plano Nacional de Educação, para articulação e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, presente na redação final do artigo 214 da Constituição e regulamentado pela lei 10.172 /2001.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Podemos observar a partir da análise discursiva presente no processo constituinte, uma

articulação intensa entre as temáticas do direito à educação e o reconhecimento, inédito em um texto constitucional brasileiro, da dimensão de sujeito de direitos às crianças e adolescentes, reforçando deste modo, o direito subjetivo público desta população à educação, por suas condições peculiares de pessoa em desenvolvimento.

Neste sentido, a sociedade civil, tanto na subcomissão e propostas de emendas populares que trataram da questão da infância, quanto na subcomissão sobre a temática da educação, protagonizou os debates e trouxe para o âmbito político os variados anseios da população em futuros e novos ares democráticos.

Todos os temas debatidos ganharam relevo no texto final da Constituição de 1988. O art. 227 inova e rompe com o centralismo e autoritarismo que sempre rondaram o tratamento dado à questão da infância e juventude, estabelecendo antes de tudo um compromisso de garantia e proteção aos direitos fundamentais dos mesmos, que devem ser realizados não só pela família e não só decorrentes de políticas estatais. A criança, a partir da Constituinte, deixa de ser simples objeto da tutela do Estado para ser reconhecida como sujeito de direitos humanos fundamentais, trazendo também para o Estado a responsabilidade pela efetivação destes direitos, vez que, até então, a legislação que tratava da questão da infância no Brasil limitava-se a responsabilização da família pelo desenvolvimento da criança, cuja falta de condições materiais ou morais as lançava na estigmatizada “situação irregular”.

À sociedade civil, cuja participação através das emendas populares e audiências Públicas se revelou fundamental para o reconhecimento constitucional dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, também se conferiu, no artigo da Constituição correspondente, um importante papel, atuando ao lado da família e do Estado na afirmação daqueles direitos com prioridade absoluta, fato que ganhará reflexos na legislação especial pertinente ao tema, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90), com a presença de órgãos de participação da sociedade civil, de que são exemplos o Conselho de Direitos e também o Conselho tutelar.

No que tange ao reconhecimento do direito à educação, percebemos em sua definição como direito fundamental e dever do Estado em diversos artigos do texto Constitucional e objeto pormenorizado da legislação ordinária, o resultado de um intenso e acalorado debate que movimentou a comunidade acadêmica e diversos movimentos sociais, vislumbrando no reconhecimento deste direito o caminho para a correção de desigualdades históricas e de construção de uma verdadeira democracia. Como percebemos, dentre as variadas representações manifestadas no processo constituinte, a voz uníssona de que se trata de um direito subjetivo fundamental a ser garantido pelo Estado, reforça a exigibilidade deste direito,

trazendo à baila mais elementos para responsabilização do Estado na omissão de realização de políticas públicas para garantir este direito. Decerto, após o avanço e democratização no campo normativo, bem longo ainda é o caminho para concretização da cidadania da criança e da efetivação da educação como direito público subjetivo fundamental, essencial para o pleno desenvolvimento destes indivíduos.

6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

AMIN, Andréa Rodrigues. A doutrina da proteção integral. *in*: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). *Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. pp. 3-20.

ARAÚJO, Cícero. O processo constituinte brasileiro: a transição e o poder constituinte. *In: Revista Lua Nova*, nº. 88. São Paulo: 2013. PP. 327-380.

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Rostos de crianças no Brasil. *in*: RIZZINI, Irene e PILOTTI, Francisco (orgs.) *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009. pp.153-202.

CAMPOS, Maria M. Malta. A Constituinte e a educação da criança de 0 a 6 anos. *in*: Cadernos de Pesquisa, São Paulo: 1986. PP 57-65.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Anais da Assembléia Nacional Constituinte. Centro de Documentações e Informação, Brasília: 1987.

_____. *Audiências Públicas na Assembléia Nacional Constituinte: a sociedade na Tribuna*. Centro de Documentações e Informação, Edições Câmara, Brasília: 2009.

_____. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. Lei n.º 8069 de 13 de julho de 1990. *Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências*. Diário Oficial da União: Brasília, 17.07.1990.

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

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o direito constitucional internacional*. 8ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

RIZZINI, Irene e PILOTTI, Francisco (orgs.) *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a Assembléia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988. *in*: Direito Público, v. 1, n.30. 2009.

VIEIRA, Márcia Guedes. Os direitos das crianças e dos adolescentes são direitos humanos. *in*: MOSER, Cláudio e RECH, Daniel (orgs.). *Direitos Humanos no Brasil: diagnósticos e perspectivas*. 2^a ed. Revisada. Rio de Janeiro: Mauad Editora, 2004. pp. 297-309.