



## Política de atendimento à infância e juventude no Brasil

Vania Fernandes e Silva<sup>1</sup>

*"Não é só o futuro das políticas públicas para a infância que depende da construção plena da democracia, é a própria construção plena da democracia que depende de nossa vontade e capacidade de dar vida às políticas públicas para a infância."*

Emílio Garcia Mendez

### Resumo

Este artigo tem como finalidade apresentar um relato histórico sobre a internação de crianças e adolescentes no Brasil. Para tanto, são abordadas as diferentes fases do atendimento à infância, em nosso País, demonstrando que a idéia da internação esteve historicamente destinada à infância pobre. É apresentado, também, um quadro comparativo sobre quais eram as medidas nos Códigos de Menores e quais são as medidas destinadas a crianças e adolescentes pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n° 8069/90), permitindo, assim, uma visão da mudança preconizada nesta Lei, em que essas pessoas em processo de desenvolvimento são consideradas sujeitos de direitos e, portanto, cidadãos.

Palavras-chave: política de atendimento à infância e juventude

### Abstract

This article aims to present a historic report about the internment of children and teenagers in Brazil. So, the different phases of attendance to childhood are analyzed in our country, demonstrating that the idea of internment has been historically focused on poor children. It is also presented, a comparative chart between the measures adopted by "Códigos de Menores" and the "Estatuto da Criança e do Adolescente" (Lei n. 8069/90) allowing a vision to the change advocated in this law, in which those people are in a developing process are considered subject to rights, and therefore, citizens.

Key-words: policy of attendance to childhood and young people

<sup>1</sup>Prof<sup>a</sup> do Colégio de Aplicação João XXIII/UJFJ - Mestre em Educação pela UERJ.

Através do estudo da história da infância e juventude em nosso país, pude constatar o quanto vem se ampliando o contingente dos que sofrem a dor do abandono, da miséria e da exclusão social. Isso devido às condições de vida que não permitem que essas crianças e jovens permaneçam no meio sócio-familiar e que usufruam todos os direitos que lhes são garantidos pela Constituição de 1988 que, no seu artigo 227, determina e assegura os Direitos Fundamentais de todos os que têm menos de dezoito anos, sem discriminação de qualquer tipo, e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 que, no seu artigo 3º garante à criança e ao adolescente gozar de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana. São eles: direito à vida e à saúde; à educação, à liberdade, ao respeito e à dignidade; à convivência familiar e comunitária; à cultura, ao esporte e ao lazer; à profissionalização e à preparação para o trabalho.

Após um rastreamento bibliográfico, pude verificar que a palavra abandono sempre esteve presente na trajetória de crianças pobres, anexada à preocupação com o possível ingresso dessas vidas na delinqüência.

Segundo Bazílio, Sá Earp e Santos (1998), a história do atendimento à infância no Brasil caracteriza-se por três fases distintas. A primeira compreende desde o descobrimento até o início da década de 1920 e pode ser descrita como a fase da filantropia ou assistencialismo. Entende-se por assistencialismo o desenvolvimento de atividades que visam prover os socialmente carentes de bens necessários à sobrevivência com o único sentido de doação e, que terminam por estabelecer a manutenção destes nas situações de pauperização em que sobrevivem. Pode-se então, concordar com Sposati (1994) quando diz que “o desenvolvimento de atividades de assistência, ao tratar a população de modo paternalista, permanecem reproduzindo a dominação e repassando os serviços como ‘benefícios’ que o Estado ‘concede’. Cria-se a dependência e reproduzem-se mecanicamente as ações” (p. 67). Desta forma, tinha-se por objetivo “tratar” através da internação os “futuros marginais”, que por serem pobres e viverem em condições morais tidas como anormais, colocavam em risco a “tranqüilidade” da sociedade. Esta primeira fase é caracterizada, então, pela criança vista como necessitada de caridade e não como sujeito de direitos<sup>2</sup>.

A segunda fase acontece no período de 1920 a 1980 e caracteriza-se pelo extenso aparato jurídico/institucional elaborado pelo Estado para tutelar a infância brasileira. Os Códigos de Menores (de 1927 e 1979), a criação dos Juizados de Menores, o Serviço de Assistência ao Menor (SAM – 1941) e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM – 1964), representam

<sup>2</sup> Liberati (1997), afirma que: “Com essa lei civilizatória, as crianças e jovens passam a ser sujeitos de direitos e deixam de ser objetos de medidas judiciais e procedimentos policiais, quando expostos aos efeitos da marginalização social decorrente da omissão da sociedade e do Poder Público, pela inexistência ou insuficiência das políticas sociais básicas.” (p.17)

este momento (Bazílio, Sá Earp e Santos, 1998). Neste contexto, a infância e a juventude da classe pobre tinham de ser "atendidas" pelo Estado para não se tornarem, no futuro, delinqüentes.

A forma do Estado tutelar a infância era confinando-a nos internatos, ou seja, em instituições totais. Assim, o estigma da delinqüência estava associado à pobreza como se esta fosse um fenômeno natural da sociedade. Goffman (1988), ainda diz que "... acreditamos que alguém com um estigma não seja completamente humano" (p.15). Portanto, enclausurar a infância pobre fazia parte da estratégia do Poder, que pretendia domesticar o corpo para controlar a alma. Nas palavras de Foucault (1998: 29):

*O homem de que nos falam e que nos convidam a liberar já é em si mesmo o efeito de uma sujeição bem mais profunda que ele. Uma 'alma' o habita e o leva à existência, que é ela mesma uma peça no domínio exercido pelo poder sobre o corpo. A alma, efeito e instrumento de uma anatomia política; a alma, prisão do corpo*

A política, neste período, é a de internação de crianças e jovens oriundos de famílias carentes consideradas, pela ideologia veiculada, sem condições de orientar ou proteger/educar seus filhos, atingindo esta ação um grande número de menores que passaram a ser internos em instituições para este fim. Instituições que não possuíam condições apropriadas para o desenvolvimento de uma real proteção a este grupo. Durante o regime militar, as políticas instituídas eram de repressão e de controle social e político. As instituições de assistência aos menores se adequaram rapidamente a esses pressupostos, tendo em seus discursos estratégias de atendimento que visavam vigiar, proteger e educar o jovem pobre, de modo a contê-lo de uma possível entrada para a marginalidade, um sistema que, na verdade, visava muito mais proteger a sociedade.

Bazílio, Sá Earp e Santos (1998), apontam como sendo a terceira e última fase do atendimento à infância no Brasil, o período correspondente às décadas de 80 e 90. Este período é marcado pela grande participação da sociedade civil por um Estado democrático, onde a criança estigmatizada pela pobreza toma grande destaque. Diferentes grupos se organizam em prol da luta pela defesa dos Direitos Humanos, inspirados na normativa internacional a esse respeito. Surgem as Organizações Não-Governamentais que apresentam alternativas de trabalhos com as diversas categorias sociais excluídas, sendo, portanto, formadoras de opinião pública e geradoras de pressão sobre o Governo, incompetente em solucionar suas mazelas sociais.

Neste contexto, é promulgada a Constituição Federal de 1988 que prima pelos direitos à cidadania, e, dois anos após, institui-se o Estatuto da Criança e do Adolescente, como a Lei que garante os direitos fundamentais à toda infância, independente de classe social.

Reportando-se à história da legislação infanto-juvenil no Brasil, pude perceber que o tratamento dado à infância e à juventude de nosso país, esteve sempre acompanhado do sentido de caridade ou repressão aos desassistidos,

pois, quando as mesmas são vistas como “coitadinhas” recebem cuidados assistencialistas; quando são vistas como “perigosas”, recebem a punição e dificilmente são reconhecidas como crianças e jovens cidadãos.

Ao analisar a trajetória da legislação específica para nossa infância e juventude no Brasil, constatei que a primeira Lei foi elaborada em 1927 por higienistas e juristas, que a denominaram de Código de Menores de Mello Mattos. Segundo este Código, se verificado que o menor não possuía condições de subsistência apropriada ou estava inserido num contexto moral inadequado, em seu ambiente de convivência, o mesmo era abrigado; se considerado infrator, autor de condutas anti-sociais, era repreendido e/ou internado.

Portanto, o assistencial e o penal sempre caminharam juntos no desenvolvimento do Direito de Menores, visto que o “menor” e sua família sempre foram culpabilizados pelos percalços de uma vida sem direitos e oportunidades iguais para toda a sociedade. A esse respeito Pilotti e Rizzini (1995: 30) esclarecem que:

*um dos temas-chave que merece ser analisado em profundidade é a forma como se misturam nos corpos jurídicos da irregularidade duas preocupações qualitativamente distintas: a infância em perigo, aquela que não se beneficiou de todos os cuidados e de educação desejáveis de serem oferecidos à criança, e a infância perigosa, a da delinqüência. Esta visão leva a anular a separação entre o assistencial e o penal, ampliando a órbita do judicial para todas as medidas de correção, postura portadora de uma grave contradição, na medida em que confunde duas realidades que obedecem a lógicas distintas: jovens infratores, por um lado, e crianças abandonadas ou em perigo moral ou material, por outro.*

Através deste Código (1927), caberia ao Juiz de menores a autoridade de definir a vida das crianças e adolescentes, bem como de seus familiares. Isto porque, uma vez constatado o estado de abandono da criança ou do adolescente – quando o pai, a mãe ou responsável era reconhecidamente incapaz de cumprir seus deveres, este ficaria sujeito à tutela da autoridade pública. Era dever da família suprir as necessidades básicas de seus filhos, como: moradia e alimentação, de maneira adequada, caso contrário, perderia o pátrio poder, independente da situação econômica da família. Esta era a concepção defendida pelos que estavam à frente do Estado. A pobreza era o bastante para caracterizar o menor como abandonado. Este Código era, por isso, destinado somente às crianças e adolescente pobres, ou seja, a pobreza caracterizava o abandono moral.

Os filhos das classes populares eram diferenciados e rotulados como menores com conduta anti-social e menores carenciados e, por esta razão, deveriam ser tratados separadamente, como se não fossem originários da mesma

situação de marginalização social. Assim, pude perceber que, desde o primeiro Código de Menores, estas vidas são estigmatizadas pela sociedade. Em relação ao que a sociedade estabelece para categorização das pessoas e de suas atitudes, Goffman (1988: 11-12) diz:

*A sociedade estabelece os meios de categorizar as pessoas e o total de atributos considerados como comuns e naturais para os membros de cada uma dessas categorias. Os ambientes estabelecem as categorias de pessoas que têm probabilidade de serem neles encontradas. As rotinas de relação social em ambientes estabelecidos nos permitem um relacionamento com 'outras pessoas' previstas sem atenção ou reflexão particular. Então, quando um estranho nos é apresentado, os primeiros aspectos nos permitem prever a sua categoria e os seus atributos, a sua 'identidade social' - para usar um termo melhor do que 'status social', já que nele se incluem atributos como 'honestidade', da mesma forma que atributos estruturais, como 'ocupação'. Baseando-nos nessas preconcepções, nós as transformamos em expectativas normativas, em exigências apresentadas de modo rigoroso.*

Em substituição à legislação que regulamentou a assistência, a proteção e a vigilância dispensada aos menores pelo Estado Brasileiro, durante mais de meio século, no Ano Internacional da Criança (1979), o governo expediu a Lei n.º 6.697. Este novo Código de Menores elimina as denominações abandonado, delinqüente, transviado, infrator, exposta e etc., para a rotulação de menores e adota a expressão situação irregular para todos os casos em que for competente o juiz de menores, ou for aplicável o Direito do Menor.

A situação de desrespeito aos Direitos Humanos fundamentados numa lei era gritante, passando a ser insustentável, a partir da década de 80. Era preciso, portanto, aprender a olhar as crianças e os adolescentes de maneira desarmada do suporte das categorias estigmatizantes e excludentes dos Códigos de Menores e da Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM). Houve, então, uma pressão e organização da sociedade civil em defesa da criança e do adolescente. Pressão esta que criou uma atmosfera e um sentimento de mobilização que propiciou a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Através desta Lei (8.069/90), fica assegurada a proteção integral a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de qualquer tipo. Extingue-se o termo menor e, em seu lugar, adota-se a referência criança e adolescente – integrante de qualquer classe social – em virtude de ser um instrumento voltado para o conjunto da população infanto-juvenil do país. Fica garantida proteção especial àquele segmento considerado pessoal e socialmente vulnerável. Dessa forma, as crianças e adolescentes são reconhecidos como sujeitos sensíveis e detentores de direitos, por estarem em condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Garantiu-

se, ainda, a esse segmento, o direito à ampla defesa, com todos os recursos inerentes ao processo legal, limitando-se, assim, os poderes do Juiz. Desde então, a apreensão das crianças e adolescentes dá-se apenas em duas situações: flagrante de ato infracional e ordem expressa fundamentada pelo Juiz.

O Estatuto da Criança e do Adolescente tem por objetivo garantir os direitos pessoais e sociais, através da criação de oportunidades e facilidades, a fim de favorecer o desenvolvimento social em condições de liberdade e dignidade. Possui como princípios estruturadores: a municipalização das ações e a participação da comunidade organizada (em Conselhos de Direitos e Tutelares) na formulação das políticas públicas e no controle das ações. No que concerne à concepção de efetivação da política social, estão previstas as políticas sociais básicas, a política assistencial em caráter supletivo, os serviços de proteção e defesa das crianças e dos adolescentes vitimados, bem como a proteção jurídico-social.

É interessante observar que, entre o primeiro Código de Menores (1927) e o segundo (1979), foram promulgados um Decreto-lei (1943) e duas leis (1967/68) com o propósito de tratar especificamente do adolescente infrator.

| Leis        | Código de 1927   | Decreto-lei 6.026 de 1943   | Lei 5.258/67 e Lei 5.439/68                                 | Código de 1979                                     | ECA - 90  |
|-------------|--|---|---|--|---|
| Objetivo    | Assistir e proteger os menores   | Substituir a anterior no tangente ao ato infracional (foi uma Lei de emergência)                      | Mudanças na idade penal                                     | Assistência, proteção e vigilância de menores      | Dispor sobre a proteção integral da criança e do adolescente                            |
| Denominação | Menor (delinquente que comete crime ou contravenção segundo o código penal, ou abandonado) | Menor infrator  | Menor infrator  | Menor em situação irregular                        | Criança ou Adolescente  |
| Idade       | Considerava menor os que tivessem menos de 18 anos   | Regia sobre os menores de 18 anos que se tornaram inimputáveis (determinação do Código Penal de 1940) | Regiam sobre a ação de imputar ou não os menores de 18 anos | Considerava menor os que tivessem menos de 18 anos | Considera criança a pessoa até os 12 anos incompletos e entre 12 e 18 anos, adolescente |

Percebi, então, que o incômodo da sociedade em relação a este jovem sempre motivou a criação de aparatos legais, voltados para a repressão e punição, ou seja, para a ratificação da periculosidade destes jovens. Ferreira & Noronha (1998) estabelecem um quadro das legislações específicas para tutela da infância e da juventude, permitindo uma visão comparativa a esse respeito:

Após esta abordagem histórica, acerca das legislações voltadas para a infância e juventude, cabe destacar que a internação sempre esteve presente em todas elas. O que demonstra que o Estado continuamente buscou solucionar o problema da infância e da juventude marginalizada, seja pela questão da “carência” ou pela questão da “delinqüência”, com a segregação social.

O quadro a seguir situa quais eram as medidas nos Códigos de Menores anteriores e quais são as medidas destinadas às crianças e adolescentes pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, permitindo, assim, uma visão panorâmica da abordagem e do atendimento dado a estes jovens.

### Código de Menores de 1927

(...)incumbir a assistência e proteção aos menores, ordenará a apreensão daqueles abandonados, os depositará em lugar conveniente, e providenciará sobre sua guarda, educação e vigilância, podendo, conforme a idade, instrução, profissão, saúde, abandono ou perversão do menor e a situação social, moral e econômica dos pais ou tutor, ou pessoa encarregada de sua guarda, adotar uma das seguintes decisões:- entregá-lo a pessoa idônea, ou interná-lo em hospital, asilo, instituto de educação, oficina, escola de preservação ou de reforma;-decretar a suspensão ou a perda do pátrio poder ou a destituição da tutela; Se menores de idade inferior a 18 anos forem achados vadiando ou mendigando, serão apreendidos e apresentados à autoridade judicial, a qual poderá:

I. Se a vadiagem ou mendicidade não for habitual; a) repreendê-los e os entregar às pessoas que os tinham sob sua guarda, intimando estas a velar melhor por eles; b)confiá-los até à idade de 18 anos a uma pessoa idônea, uma sociedade ou uma instituição de caridade ou de ensino pública ou privada. II. Se a vadiagem ou mendicidade for habitual, interná-los até à maioridade em escola de preservação. Entende-se que o menor é vadio ou mendigo habitual, quando apreendido em estado de vadiagem ou mendicidade mais de duas vezes. O menor indigitado autor ou cúmplice de fato qualificado crime ou contravenção, que contar mais de 14 anos e menos de 18, será submetido a processo especial, tomando, ao mesmo tempo, a autoridade competente as precisas informações, a respeito do estado físico, mental e moral dele e da situação social, moral e econômica dos pais, tutor ou pessoa incumbida de sua guarda. Se o menor for abandonado,

perverso, ou estiver em perigo de o ser, a autoridade o internará em uma escola de reforma, por todo o tempo necessário à sua educação, que poderá ser de três anos, no mínimo, e de sete anos, no máximo. Em caso de absolvição o juiz pode: confiá-lo à pessoa idônea ou à instituto de educação ou sujeitá-lo à liberdade vigiada sob a responsabilidade dos pais, tutor ou guarda, ou aos cuidados de um patronato, e sob a vigilância do juiz.

#### Código de Menores de 1979

##### Medidas aplicáveis ao menor pela autoridade judiciária:

- I - advertência;
- II - entrega aos pais ou responsável, ou a pessoa idônea, mediante termo de responsabilidade;
- III - colocação em lar substituto;
- IV - imposição do regime de liberdade assistida;
- V - colocação em casa de semiliberdade;
- VI - internação em estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado.

#### Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990

##### Medidas de Proteção:

- I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III - matrícula e frequência obrigatórias, em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- VI - inclusão em programa oficial ou comunitário, de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- VII - abrigo em entidade;
- VIII - colocação em família substituta.

##### Medidas Sócio-educativas:

- I - advertência;



- II – obrigação de reparar o dano;
- III – prestação de serviço à comunidade;
- IV – liberdade assistida;
- V – semiliberdade;
- VI – internação em estabelecimento educacional;
- VII – qualquer medida de proteção.

O Estatuto da Criança e do Adolescente representa um avanço, no atendimento dado ao adolescente autor de auto infracional, pois institui medidas sócio-educativas que vão da advertência até à internação em estabelecimento educacional com privação de liberdade, ficando-lhes, ainda, garantido o direito de possuir defesa técnica de profissional habilitado (advogado).

Esta breve análise sobre as principais diferenciações e fundamentações com relação ao Estatuto e às antigas Leis, constata a transformação no que tange às diretrizes da política social para esta área. O Estatuto é visto (por uma parcela da sociedade) como uma Lei avançada. No entanto, permanece um impasse: uma Lei (em sua letra fria) não é o bastante para a transformação da realidade de violação de direitos que envolve essas crianças e adolescentes.

## Referências

- ALENCAR, M.M.T. A Política da família no Estado Novo e a atuação do Serviço Social. In: Em Pauta-Revista da Faculdade de Serviço Social da UERJ. n.º 1. Rio de Janeiro: UERJ, 1993.
- BAZÍLIO, L.C., SÁ EARP, M.L. e SANTOS, T.S. Políticas públicas de atendimento à infância: uma política da não-política? In: BAZÍLIO, L.C., NORONHA, P. e SÁ EARP, M.L. Infância Tutelada e Educação: história, política e legislação. Rio de Janeiro: Ravil, 1998.
- BRASIL. Código de Menores. Decreto n.º 17943 A, de 12 de outubro de 1927.
- \_\_\_\_\_. Código de Menores. Lei n.º 6.697 de 10 de outubro de 1979.
- \_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1988.
- \_\_\_\_\_. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei n.º 8.069 de 13 de julho de 1990.
- FERREIRA, M.S. e NORONHA, P.A. . As legislações que tutelaram a infância e a juventude no Brasil. In: BAZÍLIO, L.C., NORONHA, P. e SÁ EARP, M.L. Infância Tutelada e Educação: história, política e legislação. Rio de Janeiro: Ravil, 1998.

FOUCAULT, M. Vigiar e Punir. 17ª edição. Petrópolis: Vozes, 1998.

GOFFMAN, E. Manicômios, prisões e conventos. 5ª edição. São Paulo: Perspectiva, 1996.

\_\_\_\_\_. Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 4ª edição, Rio de Janeiro: Guanabara, 1988.

LIBERATI, W. D. Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

PILOTTI, F. e RIZZINI, I. (orgs.). A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño, Ed. Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995.

SPOSATI, A. O. Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras. São Paulo: Cortez, 1994.