

Uma Breve História dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil

Gisella Werneck Lorenzi*

Até 1900 – Final do Império e início da República
1900 a 1930 – A República
1930 a 1945 – Estado Novo
1945 a 1964 – Redemocratização
1964 a 1979 – Regime Militar
Década de 80 – Abertura Política e nova Redemocratização
Década de 90 – Consolidando a Democracia

Até 1900 – Final do Império e início da República

Santa Casa de Misericórdia

Não se tem registro, até o início do século XX, do desenvolvimento de políticas sociais desenhadas pelo Estado brasileiro. As populações economicamente carentes eram entregues aos cuidados da Igreja Católica através de algumas instituições, entre elas as Santas Casas de Misericórdia. No Brasil, a primeira Santa Casa foi fundada no ano de 1543, na Capitania de São Vicente (Vila de Santos). Estas instituições atuavam tanto com os doentes quanto com os órfãos e desprovidos. O sistema da Roda das Santas Casas, vindo da Europa no século XIX, tinha o objetivo de amparar as crianças abandonadas e de recolher doativos.

A Roda constituía-se de um cilindro oco de madeira que girava em torno do próprio eixo com uma abertura em uma das faces, alocada em um tipo de janela onde eram colocados os bebês. A estrutura física da Roda privilegiava o anonimato das mães, que não podiam, pelos padrões da época, assumir publicamente a condição de mães solteiras. Mais tarde em 1927 o Código de Menores proibiu o sistema das Rodas, de modo a que os bebês fossem entregues diretamente a pessoas destas entidades, mesmo que o anonimato dos pais fosse garantido. O registro da criança era uma outra obrigatoriedade deste novo procedimento.

Ensino e trabalho

O ensino obrigatório foi regulamentado em 1854. No entanto, a lei não se aplicava universalmente, já que ao escravo não havia esta garantia. O acesso era negado também àqueles que padecessem de moléstias contagiosas e aos que não tivessem sido vacinados. Estas restrições atingiam as crianças vindas de famílias que não tinham pleno acesso ao sistema de saúde, o que faz pensar sobre a influência da acessibilidade e qualidade de uma política social sobre a outra ou como vemos aqui, de como a não cobertura da saúde restringiu o acesso das crianças à escola, propiciando uma dupla exclusão aos direitos sociais.

Com relação à regulamentação do trabalho, houve um decreto em 1891 - Decreto nº 1.313 – que estipulava em 12 anos a idade mínima para se trabalhar. Segundo alguns autores, no entanto, tal determinação não se fazia valer na prática, pois as indústrias nascentes e a agricultura contavam com a mão de obra infantil.

[Voltar ao topo](#)

1900 a 1930 – A República

Lutas sociais

O início do século XX foi marcado, no Brasil pelo surgimento das lutas sociais do proletariado nascente. Liderado por trabalhadores urbanos, o Comitê de Defesa Proletária foi criado durante a greve geral de 1917. O Comitê reivindicava, entre outras coisas, a proibição do trabalho de menores de 14 anos e a abolição do trabalho noturno de mulheres e de menores de 18 anos.

Em 1923, foi criado o Juizado de Menores, tendo Mello Mattos como o primeiro Juiz de Menores da América Latina. No ano de 1927, foi promulgado o primeiro documento legal para a população menor de 18 anos: o Código de Menores, que ficou popularmente conhecido como Código Mello Mattos.

O Código de Menores era endereçado não a todas as crianças, mas apenas àquelas tidas como estando em "situação irregular". O código definia, já em seu Artigo 1º, a quem a lei se aplicava:

" O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 annos de idade, será submettido pela autoridade competente ás medidas de assistência e protecção contidas neste Codigo. " (grafia original) Código de Menores - Decreto N. 17. 943 A – de 12 de outubro de 1927

O Código de Menores visava estabelecer diretrizes claras para o trato da infância e juventude excluídas, regulamentando questões como trabalho infantil, tutela e pátrio poder, delinquência e liberdade vigiada. O Código de Menores revestia a figura do juiz de grande poder, sendo que o destino de muitas crianças e adolescentes ficava a mercê do julgamento e da ética do juiz.

[Voltar ao topo](#)

1930 a 1945 – Estado Novo

Programas assistencialistas

A revolução de 30 representou a derrubada das oligarquias rurais do poder político. O desenvolvimento de um projeto político para o país era, na visão de estudiosos, ausente neste momento, por não haver um grupo social legítimo que o pudesse idealizar e realizar. Isto acabou por permitir o surgimento de um Estado autoritário com características corporativas, que fazia das políticas sociais o instrumento de incorporação das populações trabalhadoras urbanas ao projeto nacional do período.

O Estado Novo, como ficou conhecido este período, vigorou entre 1937 e 1945, sendo marcado no campo social pela instalação do aparato executor das políticas sociais no país. Dentre elas destaca-se a legislação trabalhista, a obrigatoriedade do ensino e a cobertura previdenciária associada à inserção profissional, alvo de críticas por seu caráter não universal, configurando uma espécie de cidadania regulada – restrito aos que tinham carteira assinada.

O sufrágio universal foi reconhecido nesta época como um direito político de indivíduos, excluídos até então, como as mulheres.

Em 1942, período considerado especialmente autoritário do Estado Novo, foi criado o Serviço de Assistência ao Menor - SAM. Tratava-se de um órgão do Ministério da Justiça e que funcionava como um equivalente do sistema Penitenciário para a população menor de idade. Sua orientação era correccional-repressiva. O sistema previa atendimento diferente para o adolescente autor de ato infracional e para o menor carente e abandonado, de acordo com a tabela abaixo:

Atendimento no Serviço de Assistência ao Menor

Situação irregular	Adolescente autor de ato infracional	Menor carente e abandonado
Tipo de Atendimento	Internatos: reformatórios e casas de correção	Patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos

Além do SAM, algumas entidades federais de atenção à criança e ao adolescente ligadas à figura da primeira dama foram criadas. Alguns destes programas visavam o campo do trabalho, sendo todos eles atravessados pela prática assistencialista:

- LBA - Legião Brasileira de Assistência - agência nacional de assistência social criada por Dona Darcy Vargas. Intitulada originalmente de Legião de Caridade Darcy Vargas, a instituição era voltada primeiramente ao atendimento de crianças órfãs da guerra. Mais tarde expandiu seu atendimento.
- Casa do Pequeno Jornaleiro: programa de apoio a jovens de baixa renda baseado no trabalho informal e no apoio assistencial e sócio-educativo.
- Casa do Pequeno Lavrador: programa de assistência e aprendizagem rural para crianças e adolescentes filhos de camponeses.
- Casa do Pequeno trabalhador: Programa de capacitação e encaminhamento ao trabalho de crianças e adolescentes urbanos de baixa renda. Casa das Meninas: programa de apoio assistencial e sócio-educativo a adolescentes do sexo feminino com problemas de conduta.

[Voltar ao topo](#)

1945 a 1964 - Redemocratização

Abertura política e organização social

O Governo Vargas é deposto em 1945 e uma nova constituição é promulgada em 1946, a quarta Constituição do país. De caráter liberal, esta constituição simbolizou a volta das instituições democráticas. Restabeleceu a independência entre os 3 Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), trouxe de volta o pluripartidarismo, a eleição direta para presidente (com mandato de 5 anos), a liberdade sindical e o direito de greve. Acabou também com a censura e a pena de morte.

Em 1950, foi instalado o primeiro escritório do UNICEF no Brasil, em João Pessoa, na Paraíba. O primeiro projeto realizado no Brasil destinou-se às iniciativas de proteção à saúde da criança e da gestante em alguns estados do nordeste do país.

Do ponto de vista da organização popular, o período entre 45 e 64 foi marcado pela co-existência de duas tendências: o aprofundamento das conquistas sociais em relação à população de baixa renda e o controle da mobilização e organização, que começa a surgir paulatinamente nas comunidades.

O SAM passa a ser considerado, perante a opinião pública, repressivo, desumanizante e conhecido como "universidade do crime". O início da década de 60 foi marcado, portanto, por uma sociedade civil mais bem organizada, e um cenário internacional polarizado pela guerra fria, em que parecia ser necessário estar de um ou outro lado.

[Voltar ao topo](#)

1964 a 1979 – Regime Militar

FUNABEM e Código de 79

O Golpe Militar de 64 posicionou o Brasil, frente ao panorama internacional da guerra fria, em linha com os países capitalistas. Uma ditadura militar foi instituída, interrompendo por mais de 20 anos o avanço da democracia no país. Em 1967, houve a elaboração de uma nova Constituição, que estabeleceu diferentes diretrizes para a vida civil. A presença autoritária do estado tornou-se uma realidade. Restrição à liberdade de opinião e expressão; recuos no campo dos direitos sociais e instituição dos Atos Institucionais que permitiam punições, exclusões e marginalizações políticas eram algumas das medidas desta nova ordem trazidas pelo golpe. Como forma de conferir normalidade a esta prática de exceção foi promulgada em 1967, nova constituição Brasileira.

O período dos governos militares foi pautado, para a área da infância, por dois documentos significativos e indicadores da visão vigente:

- A Lei que criou a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Lei 4.513 de 1/12/64)
- O Código de Menores de 79 (Lei 6697 de 10/10/79)

A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor tinha como objetivo formular e implantar a Política Nacional do Bem Estar do Menor, herdando do SAM prédio e pessoal e, com isso, toda a sua cultura organizacional. A FUNABEM propunha-se a ser a grande instituição de assistência à infância, cuja linha de ação tinha na internação, tanto dos abandonados e carentes como dos infratores, seu principal foco.

O Código de Menores de 1979 constituiu-se em uma revisão do Código de Menores de 27, não rompendo, no entanto, com sua linha principal de arbitrariedade, assistencialismo e repressão junto à população infanto-juvenil. Esta lei introduziu o conceito de "menor em situação irregular", que reunia o conjunto de meninos e meninas que estavam dentro do que alguns autores denominam infância em "perigo" e infância "perigosa". Esta população era colocada como objeto potencial da administração da Justiça de Menores. É interessante que o termo "autoridade judiciária" aparece no Código de Menores de 1979 e na Lei da Fundação do Bem Estar do Menor, respectivamente, 75 e 81 vezes, conferindo a esta figura poderes ilimitados quanto ao tratamento e destino desta população.

Estudos

A partir de meados da década de 70, começou a surgir, por parte de alguns pesquisadores acadêmicos, interesse em se estudar a população em situação de risco, especificamente a situação da criança de rua e o chamado delinqüente juvenil. A importância destes trabalhos nos dias de hoje é grande pelo ineditismo e pioneirismo do tema. Trazer a problemática da infância e adolescência para dentro dos muros da universidade, em plena ditadura militar, apresentou-se como uma forma de colocar em discussão políticas públicas e direitos humanos.

Destacam-se os seguintes trabalhos, que se tornaram referência bibliográfica:

- "A criança, o adolescente, a cidade": pesquisa realizada pelo CEBRAP- São Paulo em 1974

- "Menino de rua: expectativas e valores de menores marginalizados em São Paulo": pesquisa realizada por Rosa Maria Fischer em 1979
- "Condições de reintegração psico-social do delinqüente juvenil: estudo de caso na Grande São Paulo": tese de mestrado de Virginia P. Hollaender pela PUC/SP em 1979
- "O Dilema do Decente Malandro" tese de mestrado defendida por Maria Lucia Violante em 1981, publicado posteriormente pela editora Cortez.

[Voltar ao topo](#)

Década de 80 – Abertura Política e nova Redemocratização

Bases para o Estatuto

A década de 80 permitiu que a abertura democrática se tornasse uma realidade. Isto se materializou com a promulgação, em 1988, da Constituição Federal, considerada a Constituição Cidadã.

Para os movimentos sociais pela infância brasileira, a década de 80 representou também importantes e decisivas conquistas. A organização dos grupos em torno do tema da infância era basicamente de dois tipos: os menoristas e os estatutistas. Os primeiros defendiam a manutenção do Código de Menores, que se propunha a regulamentar a situação das crianças e adolescentes que estivessem em situação irregular (Doutrina da Situação Irregular). Já os estatutistas defendiam uma grande mudança no código, instituindo novos e amplos direitos às crianças e aos adolescentes, que passariam a ser sujeito de direitos e a contar com uma Política de Proteção Integral. O grupo dos estatutistas era articulado, tendo representação e capacidade de atuação importantes.

Antonio Carlos Gomes da Costa relata algumas das estratégias utilizadas por este grupo para a incorporação da nova visão à nova Constituição: "Para conseguir colocar os direitos da criança e do adolescente na Carta Constitucional, tornava-se necessário começar a trabalhar, antes mesmo das eleições parlamentares constituintes, no sentido de levar os candidatos a assumirem compromissos públicos com a causa dos direitos da infância e adolescência".

Formada em 1987, a Assembléia Nacional Constituinte, presidida pelo deputado Ulysses Guimarães, membro do PMDB, era composta por 559 congressistas e durou 18 meses. Em 5 de outubro de 1988, foi então promulgada a Constituição Brasileira que, marcada por avanços na área social, introduz um novo modelo de gestão das políticas sociais - que conta com a participação ativa das comunidades através dos conselhos deliberativos e consultivos.

Na Assembléia Constituinte organizou-se um grupo de trabalho comprometido com o tema da criança e do adolescente, cujo resultado concretizou-se no artigo 227, que introduz conteúdo e enfoque próprios da Doutrina de Proteção Integral da Organização das Nações Unidas, trazendo os avanços da normativa internacional para a população infanto-juvenil brasileira. Este artigo garantia às crianças e adolescentes os direitos fundamentais de sobrevivência, desenvolvimento pessoal, social, integridade física, psicológica e moral, além de protegê-los de forma especial, ou seja, através de dispositivos legais diferenciados, contra negligência, maus tratos, violência, exploração, crueldade e opressão.

Estavam lançadas, portanto, as bases do Estatuto da Criança e do Adolescente. É interessante notar que a Comissão de Redação do ECA teve representação de três grupos expressivos: o dos movimentos da sociedade civil, o dos juristas (principalmente ligados ao Ministério Público) e o de técnicos de órgãos governamentais (notadamente funcionários da própria Funabem).

Muitas das entidades vindas dos movimentos da sociedade civil surgiram em meados da década de 80 e tiveram uma participação fundamental na construção deste arcabouço legal que temos hoje. Como exemplos, destaca-se o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), que surgiu em 1985 em São Bernardo do Campo, um importante centro sindical do país, e a Pastoral da Criança, criada em 1983, em nome da CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, envolvendo forte militância proveniente dos movimentos sociais da igreja católica.

[Voltar ao topo](#)

Década de 90 – Consolidando a Democracia

ECA e realidade

A promulgação do ECA (Lei 8.069/90) ocorreu em 13 de Julho de 1990, consolidando uma grande conquista da sociedade brasileira: a produção de um documento de direitos humanos que contempla o que há de mais avançado na normativa internacional em respeito aos direitos da população infanto-juvenil. Este novo documento altera significativamente as possibilidades de uma intervenção arbitrária do Estado na vida de crianças e jovens. Como exemplo disto pode-se citar a restrição que o ECA impõe à medida de internação, aplicando-a como último recurso, restrito aos casos de cometimento de ato infracional.

Desde a promulgação do ECA, um grande esforço para a sua implementação vem sido feito nos âmbitos governamental e não-governamental. A crescente participação do terceiro setor nas políticas sociais, fato que ocorre com evidência a partir de 1990, é particularmente forte na área da infância e da juventude. A constituição dos conselhos dos direitos, uma das diretrizes da política de atendimento apreçada na lei, determina que a formulação de políticas para a infância e a juventude deve vir de um grupo formado paritariamente por membros representantes de organizações da sociedade civil e membros representantes das instituições governamentais.

No entanto, a implementação integral do ECA ainda representa um desafio para todos aqueles envolvidos e comprometidos com a garantia dos direitos da população infanto-juvenil. Antonio Carlos Gomes da Costa, em um texto intitulado "O Desafio da Implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente", denomina de salto triplo os três pulos necessários à efetiva implementação da lei. São eles:

1. Mudanças no panorama legal: os municípios e estados precisam se adaptar à nova realidade legal. Muitos deles ainda não contam, em suas leis municipais, com os conselhos e fundos para a infância.
2. Ordenamento e reordenamento institucional: colocar em prática as novas institucionalidades trazidas pelo ECA: conselhos dos direitos, conselhos tutelares, fundos, instituições que executam as medidas sócio-educativas e articulação das redes locais de proteção integral.
3. Melhoria nas formas de atenção direta: É preciso aqui "mudar a maneira de ver, entender e agir" dos profissionais que trabalham diretamente com as crianças e adolescentes". Estes profissionais são historicamente marcados pelas práticas assistencialistas, corretivas e muitas vezes repressoras, presentes por longo tempo na história das práticas sociais do Brasil.

Com isto, há ainda um longo caminho a ser percorrido antes que se atinja um estado de garantia plena de direitos com instituições sólidas e mecanismos operantes. No entanto, pode-se dizer com tranquilidade que avanços importantes vêm ocorrendo nos últimos anos, e que isto tem um valor ainda mais significativo se contextualizado a partir da própria história brasileira, uma história atravessada mais pelo autoritarismo que pelo fortalecimento de instituições democráticas. Neste sentido, a luta pelos direitos humanos no Brasil é ainda uma luta em curso, merecedora da perseverança e obstinação de todos os que acreditam que um mundo melhor para todos é possível.

Bibliografia:

COSTA, Antonio Carlos Gomes. **É possível mudar: a criança, o adolescente e a família na política social do município**. Editora Malheiros, 1993.
 COSTA, Antonio Carlos Gomes. **De menor a cidadão: Notas para uma história do novo direito da infância e juventude no Brasil**. Editora do Senado, 1993.
 DEL PRIORE, Mary. **História das Crianças no Brasil**. Editora Contexto, 1999.

A violência tem muitas faces. E tem muitos braços. E de todas as formas de violência, provocadoras de graves violações de direitos humanos, a tortura é universalmente reconhecida como uma das mais hediondas e odiosas e, infelizmente, parece continuar a ser recorrente, atualmente.

Em verdade, a história da humanidade é marcada pela tortura. Durante séculos a tortura foi usada como meio de prova permitido pelo direito (pasmem!). Apesar de comprovadamente ineficaz como meio de prova e método de investigação, a tortura foi o método “legalmente” utilizado para a “descoberta da verdade dos fatos”.

No Brasil não foi diferente. Desde os primórdios da colonização portuguesa, com ênfase na escravidão, os gritos do(a)s torturado(a)s ecoam em nossa história. Nos períodos ditatoriais, a prática da tortura não somente atingiu os opositores políticos, como se sofisticaram as técnicas adotadas, formando-se especialistas em tortura, inclusive com o suporte de militares estrangeiros.

O processo de (re)democratização parece ter feito cessar a prática da tortura com fins políticos, mas, as técnicas aperfeiçoadas foram incorporadas por muitos agentes do Estado, especialmente policiais, que passaram a aplicá-las contra os presos “comuns”, os “suspeitos” e os detentos. E mais, a prática da tortura, considerada método “barato, rápido e eficaz”, contribuiu, inclusive, para a inibição do desenvolvimento da investigação criminal científica.

O Brasil é signatário dos principais instrumentos internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos relativos a tortura, aos quais aderiu sem reservas. Nossa Constituição Federal é explícita, sem vacilações, ao repudiar a tortura e qualquer outra forma de tratamento cruel ou desumano. Em abril de 1997, aprovou-se a Lei Federal nº 9.445/97 que tipificou as várias modalidades de tortura e indicou as penas respectivas.

O Poder Executivo implementou um conjunto de ações políticas para a promoção dos direitos humanos, inclusive de prevenção e combate a tortura, com reconhecimento internacional.

O Ministério Público passou a agir vigorosamente na defesa e promoção dos direitos humanos, especialmente após a Constituição de 88, num trabalho corajoso e obstinado, limitado somente em face do reduzido número de agentes ministeriais em seus quadros diante da grandiosa demanda.

Todavia, apesar dos avanços jurídicos e políticos, especialmente quanto a edição da Lei de Tortura em 97, os efeitos pretendidos não foram devidamente gerados. No Piauí, por exemplo, não se tem conhecimento de nenhuma condenação julgada em última instância por esse crime, mesmo depois de mais de dez anos da vigência da lei. Em muitos casos posteriores a 1997, alegações de prática de tortura não têm tido seguimento através de processos penais, seja pela ausência de adequada denúncia, seja pelo redirecionamento da denúncia para crimes “menos graves” como lesões corporais ou abuso de autoridade, por parte de juizes. Há, de modo geral, um problema de falta de percepção da tortura como um crime grave contra o Estado Democrático de Direito, talvez porque o fenômeno atinja quase exclusivamente as camadas empobrecidas da sociedade.

A persistência de abusos de poder, do uso excessivo da força e da discriminação relacionadas as deficiências estruturais e gerenciais do sistema de justiça criminal agravam os problemas da corrupção, da tortura e da morte sob custódia do Estado ou durante ação policial. Importa salientar que a tortura é um crime mais difícil de investigar, provar, punir, controlar e prevenir do que homicídios, por exemplo.

Esse quadro exige não apenas uma ação decidida de conscientização e de mudança de mentalidades no seio da sociedade brasileira, mas requer também a sensibilização dos operadores do direito para essa questão, de modo a criar uma jurisprudência de aplicação da Lei de Tortura.

Seja como for, a tortura é intolerável, incondicionalmente insuportável. Afastem-se os indicados de suas funções de estado e punam-se os torturadores, pois tentar “legitimar” ou “justificar” a prática da tortura e alimentar a crença na sua serventia é trocar qualquer indício de humanidade pela mais abjeta barbárie. Urge eliminar todas as “oportunidades” de torturar, impondo-se o fim da cultura da impunidade!

**Alci Marcus Ribeiro Borges é advogado, atual Coordenador Geral da Coordenadoria Estadual de Direitos Humanos e da Juventude do Piauí.*