


Um panorama das políticas de proteção infantojuvenis no Brasil¹


An overview of child protection policies in Brazil

Una visión general de las políticas de protección a la infancia en Brasil

Recebido: 15/08/2022 | Aceito: 12/10/2022 | Publicado: 19/10/2022

Dirce Maria da Silva²


 <https://orcid.org/0000-0001-5714-1419>


 <http://lattes.cnpq.br/7836053563578154>

Centro Universitário Unieuro, UNIEURO, DF, Brasil

E-mail: dircem54@gmail.com

Eunice Nóbrega Portela³

 <https://orcid.org/0000-0003-2706-5448>

 <http://lattes.cnpq.br/4499951422512139>

Universidade de Brasília- UnB, DF, Brasil

E-mail: eunicenp65@gmail.com

Resumo

O presente resumo traz um viés panorâmico da evolução das normativas destinadas à proteção, controle social e legal da infância e da adolescência no Brasil. A importância do estudo é fundamental para que se compreenda o que representou o contexto da Situação Irregular, vigente até o Segundo Código de Menores e a mudança ocorrida com a estabelecimento em solo brasileiro da Doutrina da Proteção Integral. Esse desenvolvimento histórico é que sustenta a importância teórica e prática trazidas pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, comprovado pelas referências ao conteúdo das legislações anteriores. A melhor compreensão do que representa os respectivos períodos permitem-nos acompanhar a ampliação do necessário compromisso, pelo Estado e seus agentes, das ações de políticas públicas dirigidas ao público infanto-juvenil no país, no que diz respeito à garantia dos direitos fundamentais dirigidos a essa parcela da população.

Palavras-chave: Criança. Adolescente. Políticas de Proteção.

Abstract

This summary provides a panoramic view of the evolution of regulations aimed at the protection, social and legal control of childhood and adolescence in Brazil. The importance of the study is fundamental to understand what the context of the Irregular Situation represented, in force until the Second Minors Code and the change that

¹ A revisão linguística foi realizada por Dirce Maria da Silva

² Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Violência com ênfase em Políticas Públicas pelo Centro Universitário Euroamericano/DF. Professora universitária e da Educação Básica. Bacharel em Administração. Especialista em Gestão Pública e Negócios. Escritora. Pesquisadora.

³ Doutora em Educação com ênfase em Psicologia Social pela Universidade de Brasília. Professora universitária. Administradora Educacional. Consultora Empresarial. Gestora. Escritora. Pesquisadora.

occurred with the establishment on Brazilian soil of the Doctrine of Integral Protection. This historical development is what supports the theoretical and practical importance brought by the 1988 Constitution and the Statute of Children and Adolescents, evidenced by references to the content of previous legislation. A better understanding of what the respective periods represent allows us to follow the expansion of the necessary commitment, by the State and its agents, of public policy actions aimed at children and adolescents in the country, with regard to the guarantee of fundamental rights aimed at this portion of the population.

Keywords: *Child. Teenager. Protection Policies.*

Resumen

Este resumen ofrece una visión panorámica de la evolución de las normas destinadas a la protección, el control social y legal de la niñez y la adolescencia en Brasil. La importancia del estudio es fundamental para comprender lo que representó el contexto de la Situación Irregular, vigente hasta el Segundo Código de Menores y el cambio ocurrido con la implantación en suelo brasileño de la Doctrina de la Protección Integral. Este desarrollo histórico es lo que sustenta la importancia teórica y práctica que trajo la Constitución de 1988 y el Estatuto de la Niñez y la Adolescencia, evidenciada por las referencias al contenido de la legislación anterior. Una mejor comprensión de lo que representan los respectivos períodos y permite acompañar la ampliación del necesario compromiso, por parte del Estado y sus agentes, de acciones de política pública dirigidas a la niñez y la adolescencia en el país, en lo que se refiere a la garantía de los derechos fundamentales dirigidos a esta porción de la población.

Palabras clave: *Niño. Adolescente. Políticas de Protección.*

Introdução

O presente artigo, de revisão de literatura, está organizado de forma a apresentar um panorama de compreensão da evolução histórica das políticas de proteção e responsabilização do público infanto-juvenil em solo brasileiro. A abordagem se dá a partir do desenvolvimento histórico das doutrinas referentes ao tratamento das crianças e adolescentes, com o controle da narrativa a partir do conteúdo das normas jurídicas reguladoras das políticas estatais de cada momento descrito.

Historicamente no Brasil não se tem registro, até o início do século XX, sobre o desenvolvimento de políticas sociais desenhadas pelo Estado voltadas à infância e adolescência, embora já houvesse preocupação com a situação em relação aos menores de idade e os seus direitos. Inicia-se então esse percurso histórico-compreensivo de políticas de proteção aos menores pelo “Código de Menores” de 1927; adentra-se a seguir ao período do Serviço de Assistência ao Menor, de 1941; em seguida, à Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor e à Política Nacional do Bem-Estar do Menor de 1969, para logo após alcançar o período do “Código de Menores” de 1979.

O desenvolvimento histórico proposto tem por objetivo demonstrar tanto o atraso e a demora no desenvolvimento legislativo com relação à proteção da infância

e da juventude, quanto indicar, de forma exploratória, as disparidades entre a legislação e a atuação estatal e judicial ao problema social estudado. Assim, pode-se dizer que a inadequação legislativa se agravava com o comportamento institucional ainda mais equivocado dos agentes estatais no tratamento das políticas voltadas ao grupo vulnerável em análise.

Breve Histórico das Legislações de Proteção à Criança e ao Adolescente antes do Estatuto da Criança e do Adolescente

A evolução do direito da criança e do adolescente teve um reconhecimento e um avanço maior no decorrer do século XX, momento em que se reconheceu a condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, como dependente da família, da sociedade e do Estado, para alcançar o pleno desenvolvimento físico, psicológico e intelectual (RIZZINI & PILOTTI, 2011, p. 19).

O Primeiro Código de Menores, o Decreto n. 17.943-A4, de 12-10-1927, conhecido também como Código Mello Mattos (CMM), foi a primeira lei no Brasil dedicada à proteção da infância e da adolescência (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2015).

Conforme Saraiva (2009), o CMM foi uma abertura expressiva no tratamento da criança e do adolescente no Brasil, pois a partir dele o Poder Judiciário tornou-se central no trato das questões sociais referentes ao público infanto-juvenil, de modo a garantir o controle social ao Estado. Alberton (2005) corrobora a assertiva e sinaliza importante mudança no tratamento de jovens submetidos a sanções por contravenções no período.

A promulgação do CMM foi um importante passo, pois a punição por infrações cometidas deixou de ser vista como sanção-castigo, para assumir um caráter de sanção-educação, por meio da assistência e reeducação de comportamento, sendo dever do Estado cuidar dos menores desvalidos (ALBERTON, 2005, p. 58).

O CMM corporificou leis e decretos que, desde 1902, propunham-se a aprovar mecanismo legal que desse relevo à questão do menor. O Decreto n. 17.943-A/1927 alterou e substituiu concepções anteriores como a de discernimento, culpabilidade e responsabilidade, disciplinando que a assistência à infância deveria passar da esfera punitiva para a educacional.

No bojo das ações contempladas pelo CMM, houve a proibição do trabalho de menores de 12 anos, observando a atenção diferenciada também quanto ao trabalho infanto-juvenil, instituindo-se medidas de proteção ao trabalho de menores e ensejando a mentalidade educacional sobre o tema, de acordo com o texto da recém-criada Organização Mundial do Trabalho (OIT, 1919).

As políticas destinadas à infância, no Estado Novo, continuaram a configurar ações de tutela e proteção, mas foram remodeladas por nova regulamentação e criação de novas instituições públicas voltadas à primeira infância. Nesse período, incorporou-se aos discursos o mote “criança cidadã do futuro”, que devia receber cuidados especiais do Estado (KRAMER, 1982, p. 202).

Segundo Liberati (2012) o discurso de então era que infância e a juventude passariam a ser objetos de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomaria todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de

vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades. A Constituição de 1937 foi clara ao introduzir proteção à criança e ao adolescente.

A assistência à infância e à juventude devia ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que deveria tomar todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida, e harmonioso desenvolvimento de suas faculdades, assegurando-lhes condições físicas e morais para o desenvolvimento de suas faculdades (BRASIL, 1937, Art. 127; PORTO, 2012, p. 83).

Mas o que se viu posteriormente foi um quadro diferente do proposto pelo texto constitucional, a começar pela criação, em 5 de novembro de 1941, do Decreto-lei n. 3.799/1941, o Serviço de Assistência aos Menores (SAM), subordinado ao Ministério da Justiça e ao Juizado de Menores.

A orientação do SAM era, antes de tudo, correccional-repressiva. Seu sistema baseava-se em internatos, reformatórios e casas de correção para adolescentes autores de infração penal, de patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos para os menores carentes e abandonados (SARAIVA, 2009, p. 43).

Pode-se afirmar que as políticas públicas do período levaram ao extremo o uso repressivo das instituições do Estado, ao provocar mutilações físicas e psicológicas, inclusive levando à morte aqueles que deveriam ser protegidos pelo poder público. O delinquente que tivesse cometido infração penal, ao ser rotulado de subnormal, débil mental, alienado da moral ou perigoso, era recolhido à Escola de Reforma ou à Colônia Correccional Dois Rios, presídio na Ilha Grande no Rio de Janeiro, que nas três primeiras décadas do século XX teve como objetivo principal aprisionar bêbados, mendigos, vadios e capoeiras.

As autoridades públicas questionavam a falta de método científico no atendimento ao menor no país. A instauração dos Juizados de Menores possibilitou incorporar à assistência o espírito científico da época, transcrito para a prática jurídica pelo inquérito médico-psicológico e social. O modelo do inquérito transpôs-se da ação policial e o Juízo de Menores incorporou conceitos e técnicas provenientes dos campos profissionais ainda em definição no Brasil, relativos à psiquiatria, à psicologia, às ciências sociais, à medicina higienista e seus desdobramentos (RIZZINI, 2004).

Mas as discussões e reformulações legislativas em curso foram interrompidas pelo Golpe Militar. Em dezembro de 1964, os militares instituíram o Decreto-lei 4.513/64, criando a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), que passaram a coordenar as ações na área. A questão da infância passou a ser tratada como problema de segurança nacional, de forma descentralizada, dando origem às FEBEMs estaduais, órgãos executores das medidas sancionatórias (SABOIA RIBEIRO, 2015-2016, p. 8).

Com as FEBEMs, previa-se o atendimento do menor em situação irregular por equipes de profissionais. Mas na prática, conforme Santos (2007), criança/adolescente, ao contrário de ser sujeito de intervenção conjunta de um corpo de profissionais, era antes objeto de atitudes diferenciadas e distantes entre si, que não resultavam no desenvolvimento pessoal e social da criança e do adolescente (SANTOS, 2007, p. 171).

A FEBEM incluía um sistema de escolarização de meninos pobres com preparação para o trabalho, concomitante à educação formal regular. Tais mudanças ficaram reduzidas a nomenclaturas apenas, pois os menores continuavam internados

nos mesmos prédios, e a serem cuidados pelos antigos funcionários do SAM. Eles passaram a receber a denominação de carentes, o que não alterou em nada o rótulo de menores marginalizados.

A questão do “Menor em Situação Irregular” foi enfatizada a seguir, pela Lei n. 6.697/79, que se voltou aos efeitos e não às causas dos problemas atinentes à população infanto-juvenil, sem determinações voltadas ao desenvolvimento de uma política de proteção e prevenção (SANTOS, 2007). A Lei em questão não trouxe compromisso com a solução do problema social do menor, limitando-se a regular, de forma opressiva e omissa, os direitos fundamentais.

Liberati (2004) explica que o “Código Menorista” era uma espécie de “Código Penal do Menor”, sob o disfarce de suposta tutela, com medidas sancionatórias que usavam roupagem protecionista. Não relacionava nenhum direito, a não ser sobre assistência religiosa; não trazia nenhuma medida de apoio à família, mantendo a criança e o jovem como seres privados de direitos (LIBERATI, 2004, p. 15).

Veronese (2007) e Santos (2007, p. 30), acrescenta que a despeito dos princípios ditos tutelares que fundamentavam a Doutrina da Situação Irregular, as instituições que deveriam acolher e educar a criança ou o adolescente no mais das vezes não cumpriam esse papel, porque a metodologia aplicada, em vez de socializar, massificava, despersonalizava, e ao contrário de criar estruturas sólidas nos planos psicológico, biológico e social, afastavam o chamado menor em Situação Irregular.

A “Situação Irregular” poderia ser definida na verdade, segundo Fachinetti (2009), como situação de perigo, pois poderia levar o menor à marginalização ampla, acarretada pelo abandono material ou moral, o que constituía um passo a mais para a criminalidade, que acontecia, via de regra, em consequência de situações de desagregação familiar (FACHINETTO, 2009, p. 48).

O Código de 1979, proposto como forma de atualizar a legislação, que trazia, a princípio, intenção de trabalhar com maior eficácia os problemas que afetavam a população infanto-juvenil (crianças abandonadas, carentes, etc.), também não logrou êxito quanto aos resultados almejados.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 é o marco delimitador do final do período de Situação Irregular, pois seu texto determina o início da vigência do regime de Proteção Integral. O Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 ratifica as determinações constitucionais e reafirma a determinação da busca pela efetivação dos direitos relacionados à população infanto-juvenil no país.

O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Consolidação do Regime de Proteção Integral

O início da ruptura paradigmática se deu com a Declaração Universal dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1959, dando lugar a outra forma de lidar com o público infanto-juvenil. No Brasil, a Constituição de 1988 estabeleceu direitos fundamentais para a criança e para o adolescente, dando-lhes garantias e prioridades necessárias àqueles que ainda estão em desenvolvimento, determinando proteção plena, conforme ficou estabelecido no caput do artigo 227 (BRASIL, CF, ART. 27, caput).

A Doutrina da Proteção Integral foi ratificada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL. LEI N. 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990). Conforme Leão

(2012), a DPI baseia-se no princípio do melhor interesse da criança. Sua aplicação dá conta de que, segundo os artigos terceiro e quarto do ECA, o Estado brasileiro tem o dever de garantir as necessidades da pessoa em desenvolvimento (até 18 anos de idade), velando pelo seu direito à vida, à saúde, à educação, à convivência, lazer, liberdade, à profissionalização e outros, com o objetivo de garantir o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade (LEÃO, 2012, p. 15).

Ao incorporar à legislação brasileira a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, o ECA determina que a criança (menor de 12 anos) e o adolescente (12 a 18 anos), são sujeitos de direito, pois estão em condição peculiar de desenvolvimento, e a eles deve ser garantida proteção com prioridade absoluta. Esse cuidado diferenciado se estende também a normas específicas de responsabilização por crimes (atos infracionais), nesse processo evolutivo, aplicando-se igualmente tais direitos aos adolescentes em conflito com a lei e em situação de privação de liberdade.

A condição peculiar de pessoa em desenvolvimento está expressamente prevista na Constituição Federal de 1988, quando afirma que se deve obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa de liberdade a adolescentes em conflito com a lei (BRASIL. CF, 1988, art. 227, § V).

O Estatuto da Criança e do Adolescente afirma a necessária efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso da criança e do adolescente, em condições dignas de existência. O interesse superior das crianças e dos adolescentes, a partir do ECA, passa a constituir critério essencial para a tomada de decisões em qualquer assunto capaz de afetar a população infanto-juvenil (BRASIL. LEI N. 8.069/90, ART. 7º). O ECA, dentro das categorias no texto, de criança (menor de 12 anos) e adolescente (entre 12 e 18 anos), prevê garantias processuais (art. 110) para os adolescentes e, para a criança, assegura medidas de proteção (BRASIL. LEI N. 8.069/90, ART. 2º; ART. 99-102; ART. 105).

A substituição do termo “menor infrator” para “adolescente em conflito com a lei” tem o objetivo de fazer distinção do ato infracional, que define a subjetividade do indivíduo, ou seja, ele é delinquente, devendo, por isso ser descartada. A expressão “adolescente em conflito com a lei” situa a infração em um momento específico da trajetória de vida do adolescente (VOLPI, 2011).

Quanto à busca de garantia de desenvolvimento integral da criança e do adolescente, Saraiva (2009) diz que a DPI tem como objetivo garantir a crianças e adolescentes, sem exceção, direitos à sobrevivência, ao desenvolvimento pessoal e social; e à integridade física, psicológica e moral, preconizando a criação e articulação de um conjunto de ações nas áreas das Políticas Sociais Básicas (SARAIVA, 2009, p. 59-60).

Considerações Finais

As determinações elencadas a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente determinaram a clara oposição à Situação Irregular, de desrespeito à dignidade da pessoa humana, destacando a necessária garantia dos direitos fundamentais a crianças e adolescentes. A mudança veio

direcionar, inclusive, o reordenamento institucional dos antigos centros de internação para adolescentes infratores, aos novos complexos denominados de Unidades de Internação, ressignificando o atendimento institucional ao adolescente infrator.

Isso foi possível devido às mudanças no tratamento jurídico e social de proteção, que vieram nortear o desenvolvimento de novos institutos e políticas públicas que precisam observar o princípio da Proteção Integral no atendimento, no que concerne às medidas protetivas para com os menores de 12 anos de idade e às medidas socioeducativas direcionadas aos adolescentes infratores, com idade entre 12 anos completos e 18 anos.

A descrição das teorias sucessivas sobre o tratamento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade no país permite inferir que não apenas as sucessivas legislações tendiam a marginalizar esse grupo social, mas que a falta de cobrança e fiscalização das ações voltadas para a realização dos objetivos propostas nas diversas leis levaram a efeitos diversos, e mais deletérios, do que aqueles buscados. Além disso, esse histórico serve de lição a respeito dos feitos e críticas que o atual Estatuto da Criança e Adolescente sobre: não basta a mudança de paradigma em previsões legais abstratas e em alterações de designações linguísticas, faz-se necessário a mudança de mentalidade institucional e o controle dos agentes estatais responsáveis pela realização das políticas públicas pertinentes.

Referências

ALBERTON, Maria Silveira. Violação da infância: crimes abomináveis: humilham, machucam, torturam e matam! Porto Alegre, RS: AGE, 2005.

BRASIL. Código Mello Mattos. Decreto n. 17.943-a de 12 de outubro de 1927.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1937.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.799, de 5 de novembro de 1941. Transforma o Instituto Sete de Setembro em Serviço de Assistência a Menores e dá outras providências, 1941.

BRASIL. Lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências. Revogado pela Lei nº 8.069, de 1990.

BRASIL. Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui-se o Código de Menores.1979.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. ECA, 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.068/90). Brasília: 1990.
Achiamé, 1982.

FACHINETTO, Neidemar José. O Direito à convivência familiar e comunitária: contextualizando com as políticas públicas (in) existentes. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

KRAMER, Sonia. A política da pré-escola no Brasil: a arte do disfarce. Rio de Janeiro: Achiamé, 1982.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. Brasil e a Convenção Ibero-Americana - Jovens e direitos - Legislação comparada em matéria de juventude. Organização Ibero – Americana de Juventude – OIJ, 2012.

LIBERATI, Wilson. Donizeti. Adolescente e o ato infracional. São Paulo: J. Oliveira, 2002.

LIBERATI, Wilson. Direito da criança e do adolescente. 4. ed. São Paulo: Riddel, 2012.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. História da OIT, 1919.

PORTO, Walter Costa. 1937. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas (Coleção Constituições brasileiras; v. 4), 2012, 120 p.

RIZZINI, Irene. A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente. / Irene Rizzini, Irma Rizzini. – Rio de Janeiro: Ed. PUC- Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

RIZZINI, Irene. PILOTTI, Francisco. O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil. São Paulo. Cortez, 2011.

SABOIA RIBEIRO, Luiz Octávio O. Proteção Integral. Corregedoria de Justiça de Mato Grosso, MT, 2015-2016.

SANTOS, Danielle Maria Espezim. Dos Direito da criança e do adolescente: livro didático / Danielle Maria Espezim dos Santos, Josiane Rose Petry Veronese; design instrucional Viviane Bastos. – Palhoça: Unisul Virtual, 2007. 242 p.

SARAIVA, João Batista Costa. Adolescente em conflito com a lei: da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, Dirce Maria Da. POLÍTICA PÚBLICA DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO NA PERSPECTIVA DA PROTEÇÃO

INTEGRAL: Aspectos da Medida de internação no Contexto do Distrito Federal. Brasília: Centro Universitário UNIEURO, 2017.

VERONESE, Josiane Rose Petry. Temas de direito da criança e do adolescente. São Paulo: LTr, 1997.

VOLPI, Mario. O adolescente e o ato infracional. São Paulo: Cortez Editora. 2011.