

:: Caderno Especial nº19 - 15 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente

:: Edição: 29 de julho a 12 de agosto de 2005

Caro(a) leitor(a),

em comemoração aos 15 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, optamos por publicar no presente Caderno Especial o excelente artigo do professor Vicente Faleiros, publicado originalmente no primeiro número da Revista Ágora. Gostaríamos, ainda, de indicar os textos das assistentes sociais Daise de Moura Vieira (Questões e Dilemas dos Profissionais de Saúde frente à Violência Doméstica contra a Criança) e de Eliane Coimbra Farhat (O Serviço Social no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro), que se encontram em nossa Biblioteca, na seção Infância e Juventude. Outra matéria produzida ao longo do ano e que diz respeito ao ECA é sobre a polêmica em torno do Projeto de Lei da Adoção. Você poderá lê-la no Caderno Especial nº14, com um texto bastante interessante da professora Eunice Fávero.

Por fim, lembramos que este ano ocorre a **VI CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE** entre os dias 12 e 15 de dezembro, com o tema "PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E GARANTIA DE DIREITOS – POR UMA POLÍTICA PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE". Confira como participar no Texto Base e Orientações Gerais em http://www.mj.gov.br/sedh/ct/conanda/conferencia_versao_final.doc. As Conferências Municipais ocorreram até 18 de julho de 2005 e as Conferências Estaduais e Distrital serão realizadas até 17 de outubro de 2005.

Convidamos a todos(as) a enviarem textos/contribuições sobre os 15 anos do ECA. Basta enviar o material para o nosso e-mail de contato.

Abraços e boa leitura!

A Editora.

INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA:

trabalhar, punir, educar, assistir, proteger.

Vicente de Paula Faleiros*

A questão da infância e da adolescência no Brasil deixou de ser uma questão privada, de âmbito familiar, escolar ou de vizinhança à medida que a mobilização da sociedade e a ação do Estado tornaram-na objeto de discussões e de intervenção públicas. A transformação de uma questão privada em pública não se faz linearmente, mas de acordo com as correlações de forças em presença na sociedade, aos interesses em jogo no campo social, político, econômico, simbólico e cultural. Ariès (1981) em suas História da Criança e da Família através da arte, afirma que até por volta do século XII, a arte medieval desconhecia a infância, e no século XV o anjo-adolescente animaria a pintura religiosa, passando então para uma iconografia leiga.

O espaço público se constrói e desconstrói socialmente pela disputa de poder, de legitimidade, de controle político, de valores éticos e religiosos, de dominação simbólica e de interesses econômicos. Nesse texto introdutório pretendemos sintetizar nossas pesquisas sobre como a questão da infância foi se estruturando, de acordo com os interesses em jogo. Vamos destacar os períodos da Colônia/Império, da República Velha, da República Nova, da Democratização, da Ditadura e da República Contemporânea.

No período colonial, de 1500 até 1822, o Brasil se estruturou econômica e politicamente através do vínculo com a metrópole portuguesa. As leis e as ordens para as crianças vinham da metrópole e eram aplicadas através da burocracia, dos representantes da corte e da igreja católica. A igreja e o estado uniam-se no processo de manutenção do poder, articulando a conquista armada com a legitimação religiosa. O cuidado com as crianças índias pelos padres jesuítas tinha por objetivo batizá-las e incorporá-las ao trabalho. Os padres fundaram casas de recolhimento ou Casas para meninos e meninas índias; ao separá-los de sua comunidade buscavam incorporar neles os costumes e normas do cristianismo como o casamento religioso e outros

dogmas, com o intuito de introduzi-los na visão cristã do mundo e de utilizar sua mão de obra. Separavam-nas de sua cultura.

A dinâmica da economia exportadora de madeira, ouro, açúcar e de produtos agrícolas passou-se a fundamentar no modelo escravocrata, os escravos sendo um objeto econômico. A criação de crianças escravas era mais cara que a importação de um escravo adulto, já que com um ano de trabalho o escravo pagava seu preço de compra. Havia grande mortalidade de crianças escravas. As mães eram alugadas como amas-de-leite. Na prática social e política produzia-se a separação dos filhos de suas próprias mães. A criança escrava, mesmo depois da Lei do Ventre Livre, em 1871, podia ser utilizada pelo senhor desde os 8 até os 21 anos se, mediante indenização do Estado, não fosse libertada. Antes dessa lei, começavam bem cedo a trabalhar ou serviam de brinquedo para os filhos dos senhores. As relações sexuais entre senhores e escravas ou índias eram uma prática comum, mas considerada imoral e ilegítima, donde decorriam, também, grande número de filhos ilegítimos, contrariando a moral dominante do casamento. Os filhos nascidos fora do casamento, com raras exceções, eram fadados ao abandono. A pobreza também era causa de abandono. As crianças eram deixadas nas portas das casas e, muitas vezes, comidas por ratos e porcos. Esta situação chegou a preocupar as autoridades, levando o vice-rei a propor, em 1726, duas medidas:

(i) coleta de esmolas na comunidade para socorro às crianças;

(ii) sua internação.

A política pública se fazia no interesse de proteger a honra privada, escondendo-se a ilegitimidade com um véu assistencialista/religioso, ao mesmo tempo facilitador do trabalho doméstico. Para atender à internação de crianças ilegítimas foi implantada a Roda, um cilindro giratório na parede da Santa Casa que permitia que a criança fosse colocada de fora sem que fosse vista de dentro, e assim recolhida pela Instituição que criou um local denominado “Casa de Expostos”. O objetivo desse instrumento era o de salvar a honra das famílias. Eram as crianças enjeitadas ou expostas. A maioria

dessas crianças enjeitadas ou expostas era branca ou parda, filhos de brancos ou de brancos e negros. A primeira Roda, na Bahia, foi criada em 1726 e a última, em São Paulo, só foi extinta nos anos cinqüenta. Em geral, as crianças eram entregues às amas-de-leite alugadas ou a famílias que recebiam pensões muito pequenas e utilizavam as crianças para o trabalho doméstico. Por sua vez, na casa dos expostos havia grande mortalidade: em torno de 90% das crianças morriam, seja por omissão ou falta de condições da própria Santa Casa, ou por desinteresse da Corte.

Além das Santas Casas, misto de espaço público e privado, cabia às Câmaras Municipais cuidar dos abandonados, podendo para isto criar impostos. Algumas câmaras prestavam assistência aos órfãos e abandonados através da colocação familiar, ou seja, entrega de crianças a algumas famílias em troca de pagamento.

Já nos meados do século XIX, após a Independência do Brasil a formulação de políticas para infância se inscreve como uma questão da ordem pública, associando-a, também, ao abandono e à pobreza. Já em 1854 havia a intenção de recolher os meninos que vagavam pelas ruas, segundo um decreto imperial desse mesmo ano. Em 1871 foi criado o asilo de meninos desvalidos. As meninas desvalidas indigentes eram acolhidas na Santa Casa desde 1740. No final do século XIX havia trinta asilos de órfãos, sete escolas industriais e de artífices e quatro escolas agrícolas, vinculando-se a atenção à criança ao trabalho subalterno. Com a Proclamação da República, em 1889, precedida pela Abolição da Escravidão, em 1888, não foi mudado o enfoque oficial relativo aos asilos. Os asilos se expandiram, por iniciativa privada e com subsídio público, já que as relações entre igreja e estado foram rompidas. No contexto social e político de então, à questão da ordem se aliou a questão da higiene. Em 1830 já surgira a primeira sala de partos, e no final do século vários médicos preocupavam-se com a mortalidade infantil, com a amamentação, com a inspeção escolar, com a creche como forma de substituir a roda. Já interessados em propiciar condições para que os pais trabalhadores pudessem ganhar a vida dentro da ordem capitalista industrial incipiente. Nesse contexto, a ordem social deveria ser priorizada através da correção do comportamento desviante com casas correcionais e orfanatos preparatórios para o trabalho.

Os tribunais especiais e casas correcionais para menores foram propostos por juristas, advogados, desembargadores e juizes, no intuito de corrigir o mau comportamento dos mesmos e de salvá-los do meio do vício (“venenos sociais”), das más companhias, dos perigos das ruas e, também, das prisões infectas onde vegetavam os adultos. Aos tribunais competia julgar o comportamento e a personalidade da criança, e a figura do juiz deveria substituir a dos pais para impor o castigo que, a seu critério, a criança merecesse.

No início do século XX (1902) o Congresso Nacional já discutia a implantação de uma política chamada de “assistência e proteção aos menores abandonados e delinqüentes”. Em 1903, foi criada a Escola Correcional 15 de Novembro. Em 1923, foi autorizada a criação do Juizado de Menores e em 1924 foram criados o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores e o Abrigo de Menores. Em 1927, toda esta legislação é consolidada no primeiro Código de Menores. O Código de 1927 cuidava, ao mesmo tempo, das questões de higiene da infância e da delinqüência e estabelecia a vigilância pública sobre a infância. Classificava os menores em duas categorias básicas: os abandonados e os delinqüentes, estabelecendo a vigilância sobre a amamentação, os expostos, os abandonados e os maltratados, autorizando-se o juiz a retirar o pátrio poder. O menor de 14 anos não era mais submetido ao processo penal e se fosse maior de 16 e menor de 18 anos e cometesse crime poderia ir para prisão de adultos em lugares separados destes. O juiz devia buscar a regeneração do menor, definindo-se explicitamente que a questão da infância abandonada e delinqüente era de caráter público.

Em meados do século XIX, a mão-de-obra escrava foi sendo substituída pela mão de obra assalariada, mais barata, e, conforme as novas exigências da acumulação capitalista, inclusive com a importação de imigrantes. Muitas crianças precisavam trabalhar para complementar a renda familiar por causa do baixo salário dos pais. Os patrões justificavam essa exploração em nome da proteção do menor, para evitar “que ficassem nas ruas”. Foram contra o primeiro Código de Menores, que autorizava o trabalho a partir dos 12 anos se o menino estivesse freqüentando o ensino primário, ou, senão, a partir dos 14 anos.

Na era Vargas (1930-1945) implementou-se um estado autoritário e corporativista, em que se consolidou a política assistencialista e repressiva para a infância e a adolescência. Na Constituição de 1934, já ficou estabelecido (artigo 138) que “incumbe à União, Estados e Municípios, assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar; estimular a educação eugênica; amparar a maternidade e a infância; socorrer as famílias de prole numerosa; proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual; adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a mortalidade, as morbidades infantis e de higiene social que impeçam a propagação das doenças transmissíveis; cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais (sic!)”

Nada melhor que o artigo acima citado para mostrar a influência dos higienistas, em geral médicos preocupados com a sanidade pública e com a "preservação da raça", na formulação de propostas para a “eugenia” e a moralização do meio, das instituições e das famílias. Foram criadas as delegacias de menores para onde eram enviados os meninos encontrados na rua e considerados suspeitos de vício e crime. E mais, foi criado, em 1941, funcionando até 1964, um Serviço Nacional de Assistência aos Menores, o SAM, vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, para extirpar a ameaça dos meninos “perigosos e suspeitos”. Nos internatos do SAM predominava a ação “repressiva e o desleixo contra os internos ao invés da ação educativa”.

O SAM foi muito criticado, principalmente pela Igreja Católica, pois violentava, surrava e torturava crianças. Ao invés de ser um órgão de proteção, tornou-se um órgão de repressão que deixava as crianças à míngua, com instalações em péssimas condições. Foi criado, também, o Departamento Nacional da Criança (DNCR), que lutou contra as “criadeiras”, mulheres que cuidavam de crianças e que eram consideradas causadoras de doenças pela pobreza e falta de condições higiênicas; estimulou a amamentação materna e a vigilância dos lactários. O DNCR estimulou, também, a implantação de creches, junto com a Legião Brasileira de Assistência, formando os clubes de mães. Esta política de assistência continuou até 1964.

Orientando-se para a inserção do jovem no trabalho industrial, a política governamental juntamente com o empresariado, implementou a formação profissional. Foram criados o SENAI e SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e Comercial), cuja manutenção foi garantida através de descontos na folha de pagamento, autorizados pelo governo, mas cujo controle ficava nas mãos dos empresários.

A promessa republicana de escola para todos foi um fracasso. A maioria da população infantil não teve acesso ao ensino público ou privado, principalmente os meninos e meninas da zona rural.

No período democrático de 1946 a 1964 continuaram as ações do SAM e do DNCr nos moldes anteriores. Houve, no entanto, uma ampliação dos convênios com instituições privadas para o atendimento de crianças e adolescentes com a atribuição de per capita, ou seja, um valor mensal por criança atendida. Esses convênios permitiram o crescimento de grande número de obras sociais, em sua maioria com a marca da corrupção. As entidades falsificavam o número de atendidos para receber mais dinheiro.

O golpe de primeiro de abril de 1964 fundou um estado militar e tecnocrático para um novo ciclo de acumulação capitalista que unisse estado, multinacionais e burguesia nacional. A oposição foi silenciada, os sindicalistas defensores de melhores salários foram afastados, muitos militantes políticos foram presos e torturados e foi estabelecida a censura nos meios de comunicação e aos pensadores, músicos, professores e escritores. O poder foi centralizado, o Congresso Nacional controlado e os governadores passaram a ser nomeados, em nome da segurança nacional.

No início de 1964, culminando um processo social que se acentuou a partir de 1958, de pressões da mídia, da sociedade e da igreja católica, o SAM foi substituído pela FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, independente do Ministério da Justiça, com autonomia e com propósitos de evitar a internação de menores. No entanto, o projeto de segurança nacional foi incorporado na FUNABEM no sentido de manter a repressão e responsabilizar a família pelo abandono das crianças. Edificações foram feitas para internar os “marginalizados” e os “marginais”.

A FUNABEM estabeleceu um sistema de conluio público/privado, com ênfase nos convênios com estados, alguns municípios e com entidades

privadas, cuja maioria visava possibilitar internações e distribuição de per capita. Nos Estados foram criadas as FEBEMs, ou Fundações do Bem-Estar do Menor, que se transformaram em centros de internamento tanto para os abandonados como os considerados perigosos, não raro após passagem pelos Centros de Recepção e Triagem.

Ao contrário do que propunha a política da FUNABEM não reduziu o processo de marginalização. Durante a ditadura acentuou-se a exclusão social, ou seja, a “fabricação do menor” (expressão que criamos em 1986) pela exclusão da escola, pela necessidade do trabalho, pela situação de rua que, não raramente, desembocava no extermínio.

Em 1979 criou-se um novo Código de Menores, no qual o abandono e a pobreza eram vistos na perspectiva da doutrina da situação irregular, o que significava incapacidade da família, mau comportamento, descumprimento das normas jurídicas e sociais, culpando-se a vítima de uma realidade injusta por esta mesma realidade.

Nessa perspectiva do Código, que seguia a mesma concepção do Código de 1927, ser pobre era considerado um defeito das pessoas, assim como as situações de maus tratos, desvio de conduta, infração e falta dos pais ou de representantes legais. O juiz representava aintimidação dessas situações, e pelo Código, ele tinha o poder de decidir quais eram os interesses dos menores para corrigi-los com suas decisões. O poder do juiz era enorme, decidindo a seu critério, sobre os destinos da criança, seja pela sua internação, ou pela sua colocação em família substituta, adoção, punição ou pela culpabilização dos pais e responsáveis. O juiz era também o vigia dos espetáculos e atos de ir e vir das crianças. A verificação da situação irregular era policialesca (fosse feita por policiais ou não) e ao juiz cabia impor a ordem social dominante.

Enfim, no Código de 1979, a criança só tinha direitos quando era julgada em risco, em uma situação de doença social, irregular. Não era um sujeito de direitos.

Em oposição à doutrina da situação irregular foram se desenvolvendo concepções e movimentos que colocavam a criança como sujeito de direitos, de acordo com a doutrina da proteção integral. Em primeiro lugar pela própria ONU, Organização das Nações Unidas. Em 1989 foi aprovada a Convenção

Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente de acordo com esta nova concepção. No Brasil, na década de 1980, de transição do país da ditadura para a democracia, ativistas dos direitos da criança e do adolescente, entre os quais alguns juristas, e movimentos sociais realizaram uma forte mobilização da sociedade e de alguns setores do Estado, incluindo até setores da própria FUNABEM pela implementação da doutrina da proteção integral.

Estas mobilizações levaram à Assembléia Constituinte de 1986 uma proposta que defende a doutrina da proteção integral, ao considerar a criança e o adolescente como sujeito de direitos, prioridade absoluta e pessoa em desenvolvimento, sem enfoque na pobreza, no trabalho ou no assistencialismo, mas destacando a proteção integral como direito e as medidas sócio-educativas não como repressão, isolamento, mas como um processo de sanção educativa para mudança de trajetória, com ênfase nas políticas públicas e no apoio sóciofamiliar.

Na Constituição de 1988 foi aprovado o artigo 227 que consagra a doutrina da proteção integral e que está disposta na Lei 8069 de 13 de julho de 1990, denominada de Estatuto da Criança e do Adolescente, o ECA.

A partir daí, foi-se construindo um Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente com a implantação do CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, dos Conselhos Tutelares, das Varas da Criança e do Adolescente, das Delegacias da Criança e do Adolescente e de Proteção da Criança e do Adolescente, mobilizando-se setores do estado e da sociedade, inclusive de organizações não-governamentais, do Executivo e do Legislativo, na realização de fóruns, conferências e pactos, leis, que culminaram no Pacto pela Paz da V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em dezembro de 2004**.

Nesse processo estão, ainda, em disputa os paradigmas dos direitos com os do clientelismo e do neoliberalismo. O primeiro defendendo os direitos universais, principalmente, a escola e a saúde de qualidade, o segundo propugnando pelo assistencialismo e o terceiro pela privatização dos serviços, como salientamos em nossa pesquisa sobre os 10 anos do ECA (Faleiros e Pranke, 2001). Os estudos e pesquisas realizados pelos núcleos de estudo sobre criança e adolescente, as publicações, que em parte, apresentamos na

bibliografia abaixo fazem da questão da criança e do adolescente não apenas um debate público, mas uma agenda pública política numa perspectiva de construção de um pacto civilizatório dos direitos humanos e de cidadania no Brasil, fazendo dos direitos da criança e do adolescente uma construção permanente da cidadania cujo horizonte está também na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

* Assistente social, PhD em Sociologia, Professor da Universidade Católica de Brasília, Pesquisador da UnB, autor e consultor na área de políticas sociais.

** Para maiores informações sobre essa rede ver <http://www.cecria.org.br> .

Bibliografia

ANDRADE, José Eduardo de. *Conselhos tutelares, sem ou cem caminhos*. São Paulo: Veras Editora, 2000.

ARIES, Philippe. *História Social da criança e da família*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.

BARBOSA, RUI. *A questão social e política no Brasil*, Rio de Janeiro: Simões Editor, 1958. (1ª ed.: 1919)

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri *O menor e a ideologia da segurança nacional*. Belo Horizonte: Vega, 1985.

BRASIL. Lei 8.069/90. *Estatuto da Criança e do Adolescente*.

BRASIL. Código de Menores. Lei n. 6.697, outubro de 1979. São Paulo: Editora Jalovi, 1980.

BUVINICH, Manuel Rojas e SABÓIA, Ana Lúcia (Coords). *Indicadores sobre crianças e adolescentes no Brasil 1990-1999*. Brasília: UNICEF/IBGE, 2001.

CNPD. Comissão nacional de população e desenvolvimento. *Jovens acontecendo nas trilhas das políticas públicas*. Brasília: CNPD, 1998.

CONANDA - *Relatório Final da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Brasília: CONANDA, 2000.

CONANDA, *Anais da II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Brasília, Agosto/1997. Brasília: CONANDA, 1998.

CONANDA, *Anais da IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Brasília, 19 a 22/11 de 2001. Brasília: CONANDA, 2002.

CONANDA. *Diretrizes nacionais para a política de atenção integral à infância e à adolescência*. Brasília: CONANDA, 2000.

CONGRESSO NACIONAL. Relatório final da comissão parlamentar mista de inquérito, criada por meio do Requerimento nº 02, de 2003-CN, “com a finalidade investigar as situações de violência e redes de exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil”. Brasília: Congresso Nacional, 2004.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *O Novo Direito da Infância e da Juventude do Brasil: 10 Anos do Estatuto da Criança e do Adolescente – Avaliando Conquistas e Projetando Metas*. Brasília: UNICEF, 1999.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. *É possível mudar. A criança, o adolescente, a família na política social do município*. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

CURY, Munir; SILVA, Antonio Fernando Amaral e MENDEZ, Emílio Garcia (organizadores). - *Estatuto da Criança e do Adolescente - Comentários Jurídicos e Sociais*. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.

DEL PRIORE, Mary. *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1999.

FALEIROS, Vicente de Paula e Pranke, Charles (Coords). *Estatuto da Criança e do Adolescente - Uma década de direitos - avaliando resultados e projetando o futuro*. Campo Grande: Editora da UFMS, 2001.

FALEIROS, Vicente de Paula. *Infância e processo político no Brasil*. In: PILLOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene (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. Santa Úrsula/Amais Livraria e Editora, 1995.

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

MÉNDEZ, Emílio Garcia. *Infância e cidadania na América Latina*. São Paulo: HUCITEC, 1998.

ORLANDI, Orlando. *Teoria e prática do amor à criança*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.

RIZZINI, Irene. *A criança e a lei no Brasil. Revisitando a história (1822-2000)*. Rio de Janeiro, UNICEF, CESPI/USU, 2000.

SÊDA, Edson. *A proteção integral: um relato sobre o cumprimento do novo direito da criança e do adolescente na América Latina..* São Paulo: Ed. Adês, 1995.

UNICEF. *Relatório da situação da infância e adolescência brasileiras.* Brasília: UNICEF, 2004.

VAZ, Franco. *A infância abandonada. Trabalho encomendado pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores.* Rio: Imprensa Nacional, 1905.