

CAPÍTULO 10:

Os caminhos da (des)assistência à infância no Brasil

Mayara Simon Bezerra

Maria Cristina Piana

Introdução

Atualmente, crianças e adolescentes são reconhecidos como sujeitos de todos os direitos inerentes a todo ser humano, em condição peculiar de desenvolvimento e com a garantia da prioridade absoluta, mas nem todas as crianças vivem essa realidade.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) surge como uma quebra de paradigmas, que anteriormente tratava a criança como um problema, e que agora a reconhece como sujeito de direitos, sendo dever de todos — família, sociedade e Estado — garantir e zelar pela sua proteção.


Neste sentido, ao longo do presente capítulo, apresentamos uma breve história da luta e dos desafios da infância brasileira até a promulgação do ECA, perpassando desde a chegada dos portugueses ao País, nos governos colonial, imperial e republicano.

Dos desvalidos aos sujeitos de direitos

A história da criança no Brasil não difere muito da mundial. Um longo e árduo caminho foi percorrido até que seus direitos fossem garantidos por lei, e elas fossem protegidas como realmente deveriam ser e vistas como crianças. Mesmo com as conquistas e os direitos assegurados por leis, sabemos que muitas crianças ainda estão longe de viver tudo o que lhes é garantido.

[...] a história sobre a criança feita no Brasil, assim como no resto do mundo vem mostrando que existe uma enorme distância entre o mundo infantil descrito pelas organizações internacionais, por organizações não governamentais ou autoridades, e aquele no qual a criança encontra-se quotidianamente imersa. O mundo do que a “criança deveria ser” ou “ter” é diferente daquele onde ela vive, ou no mais das vezes sobrevive (Del Priore, 2012, p. 233).

Desde a chegada dos portugueses ao Brasil, a criança brasileira vem sendo violentada. Inúmeras crianças indígenas foram vítimas de violência, separadas de seus pais e de seus costumes. Com a chegada dos padres jesuítas, por volta de 1530, estes ficaram responsáveis pela educação dos índios, realizada por meio da Companhia de Jesus, fundadora dos primeiros colégios no Brasil.



As crianças indígenas eram mais fáceis de serem educadas, aprendiam os costumes desde cedo, eram retiradas de seus pais e passavam a morar com os padres. Contudo, assim que entravam na puberdade, voltavam para os pais e esqueciam os ensinamentos.

Tanto os problemas com os meninos, como a própria evangelização dos adultos, levaram os padres a optar cada vez mais por uma conversão pela “sujeição” e “temor”, como escreviam em seus textos. Fortalecia-se aos poucos a convicção de que os índios só se converteriam se fossem sujeitos a alguma autoridade, daí o constante apelo ao poder da Coroa, para a consecução da conversão dos índios, essa perspectiva coincidia com a estruturação de um rígido sistema disciplinar [...] (Chambouleyron, 2010, p. 69).

A disciplina era conduzida por alguém ligado à Coroa e nunca pelos jesuítas. Sobre a pedagogia utilizada pelos padres, ressalta-se a incorporação dos costumes indígenas nos rituais religiosos. Dessa forma conseguiam deixar os índios mais próximos e facilitar o processo educativo.

Outro aspecto da pedagogia jesuíta foi permitir adaptações nos rituais religiosos e utilizar, quando necessário à conversão de adultos e crianças à fé católica, costumes dos próprios índios, como: permitir a eles assistirem à missa nus ou seminus junto com os portugueses, cantar cantigas religiosas em sua língua e pelo tom e seus instrumentos musicais, e mesmo admitir a confissão com intérprete aos que não sabiam falar o português (Arantes, 2011, p. 168).

Não foi apenas a população indígena que sofreu com a invasão de Portugal. Com a escravidão no País, a violência continuou atingindo crianças filhas de escravizados, que eram separadas de suas mães desde seu nascimento, pois seriam as amas de leite das crianças brancas, filhas de seus donos. Para esses senhores, “[...] a maior serventia das crianças nascidas no lugar era o fato de tornar possível a existência de uma ama de leite para alimentar seus filhos. Mas para isso, não havia necessidade de sobrevivência do filho da escrava” (Scarano, 2010, p. 114). Muitas dessas crianças eram frutos de abusos e estupro cometidos contra as mulheres escravizadas, sendo vendidas e vistas como lucro no comércio negreiro. Outras não chegavam à adolescência, pois a mortalidade infantil entre crianças escravizadas era elevada.

[...]. Por volta dos quatro anos, o mercado ainda pagava uma aposta contra a altíssima mortalidade infantil. Mas ao iniciar-se no servir, lavar, passar, engomar, remendar roupas, reparar sapatos, trabalhar em madeira, pastorear e mesmo em tarefas próprias do eito, o preço crescia. [...].

O adestramento da criança também se fazia pelo suplício. Não o espetaculoso, das punições exemplares (reservada aos pais), mas o suplício do dia a dia, feito de pequenas humilhações e grandes agravos. Houve crianças escravas que, sob as ordens de meninos livres, puseram-se de quatro e se fizeram de bestas. Debrat não pintou esse quadro, mas não é difícil imaginar a criança negra arqueada pelo peso de um pequeno escravocrata (Góes; Florentino, 2010, p. 184-186).

Poucas crianças escravizadas chegavam à idade adulta devido às condições em que viviam: trabalho forçado e falta de cuidados, pois suas mães estavam a serviço dos brancos. Algumas crianças eram abandonadas nas ruas; outras não chegavam a nascer devido aos abortos realizados pela maior parte das escravizadas; às precárias condições de higiene básica e ao trabalho forçado, conforme rela-

tado por Scarano (2010, p. 114-116). Eva Faleiros (2011, p. 204) retrata que esses fatores também contribuíam para que a taxa de crescimento da população escrava continuasse baixa no Brasil.

A baixa taxa de crescimento da população escrava explica-se por diversas razões: o número de mulheres escravas era inferior ao de homens escravos, abortos por maus-tratos sofridos durante a gravidez, alta mortalidade infantil devido às péssimas condições do cativeiro, infanticídios eram praticados por escravas como uma forma de livrar seus filhos da escravidão, e porque muitas vezes as mães escravas nutrizas eram separadas do filho recém-nascido ao serem vendidas ou alugadas como amas-de-leite.

Durante o Brasil Colônia, a relação que existia entre as pessoas era de senhor e escravizado, sem qualquer traço de igualdade, incluindo as crianças, que não tinham direitos assegurados. Pelo contrário, eram consideradas um problema, principalmente aquelas nascidas fora do casamento, as que viviam nas ruas e as abandonadas. As crianças eram classificadas em algumas categorias, “[...] como os ‘filhos de família’, os ‘meninos da terra’, os ‘filhos dos escravos’, os ‘órfãos’, os ‘desvalidos’, os ‘expostos’, ou ‘enjeitados’; ou ainda, os ‘pardinhos’, os ‘negrinhos’, os ‘cabrinhas’ etc.” (Arantes, 2011, p. 192).

O número de crianças “problemas” era crescente. Muitas eram abandonadas e ficavam à mercê do destino, outras vagavam pelas ruas e uma parte era acolhida e assistida pelas Câmaras Municipais, por instituições de caridade, religiosas ou pelo chamado sistema de “Rodas” ou “Roda dos Expostos”, que “[...] Quase por século e meio a roda de expostos foi praticamente a única instituição de assistência à criança abandonada em todo o Brasil” (Marcílio, 2016, p. 69).

A primeira roda do Brasil foi criada em 1726, na cidade de Salvador, no estado da Bahia, que era a capital do país na época, por meio da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia. Era uma das formas de dar uma chance à criança que, até então, seria abandonada nas ruas ou às portas das igrejas, correndo risco de vida. A entrega da criança ocorria de forma anônima, preservando a identidade de quem a entregava.

O nome da roda provém do dispositivo onde se colocavam os bebês que queriam abandonar. Sua forma cilíndrica, dividida ao meio por uma divisória, era fixada no muro ou na janela da instituição. No tabuleiro inferior e em sua abertura externa, o expositor depositava a criancinha que enjeitava. A seguir, ele girava a roda e a criança já estava do outro lado do muro. Puxava-se uma cordinha com uma sineta, para avisar a vigilante ou rodeira que um bebê acabava de ser abandonado e o expositor furtivamente retirava-se do local, sem ser identificado (Marcílio, 2016, p. 74).

Mesmo durante todo o período em que estiveram em vigor, as rodas não foram suficientes para atender à demanda de crianças abandonadas, os chamados expostos. Além disso o índice de mortalidade infantil entre as crianças deixadas nas rodas era alto. Muitas “[...] acabava por morrer, logo após o abandono, por fome, frio ou comidos por animais, antes de poderem encontrar uma alma caridosa que os recolhesse dos caminhos, portas de igrejas ou de casas, praças públicas ou até em monturos de lixos” (Marcílio, 2016, p. 87-88). Algumas tinham a sorte de serem acolhidas por famílias, tornando-se filhos de criação, mas sem nenhum direito aos bens da família.

As rodas funcionaram no Brasil até 1950, sendo a última desativada em São Paulo. Durante seu funcionamento, várias foram as críticas, pois eram vistas mais como um problema do que uma solução, especialmente devido aos altos índices de mortalidade infantil. Por volta do século XIX, as críticas contra a assistência caritativa ganharam força com os higienistas e moralistas, tornando a roda seu alvo principal, pois era considerada um incentivo ao abandono de crianças, um atentado à moral e às contra práticas higienistas (Rizzini, 2011a, p. 111-113).

O cuidado com a infância era sempre pelo viés caritativo, no “[...] século XVIII e parte do século XIX, predominava a prática essencialmente caritativa de zelar pelas crianças pobres, que se materializava no ato de recolher crianças órfãs e expostas” (Rizzini, 2011a, p. 111).

Desta maneira, no Brasil Colônia, a criança era sempre controlada ou contida por alguém, de forma a não se tornar um perigo ou problema para a ordem vigente. Isso se intensificou no final do período colonial, adentrando o Império e a República, principalmente em relação às crianças oriundas de famílias pobres.


Os chamados “filhos legítimos de legítimo matrimônio” não colocavam problemas à ordem social, pois que, justamente, encontravam-se sob o controle do “pai de família”, que tinha poderes quase ilimitados. Da mesma forma os meninos “da terra”, contidos nos colégios jesuítas ou nas aldeias, e os “negrinhos”, propriedades do senhor, encontravam-se controlados socialmente através destas relações de tutela e posse. Os “expostos” e os “órfãos”, embora sem o suporte familiar, encontravam nos estabelecimentos mantidos pela caridade, como as Casas da Roda e os Recolhimentos das Órfãs, o seu guardião legal (Arantes, 2011, p. 192-193).

A escravidão de crianças no Brasil perdurou até 1871, quando, no dia 28 de setembro, foi promulgada pela Princesa Isabel a Lei do Ventre Livre (Brasil, 1871). A partir de então, todas as crianças filhas de escravizados que nascessem após a promulgação da lei estariam livres, devendo ser cuidadas até completarem oito anos de idade. Após esse período, seriam cuidadas pelo Estado ou prestariam serviços aos senhores.

Mesmo com todas as limitações, a Lei do Ventre Livre foi considerada um avanço na legislação de proteção à infância da época, principalmente para as crianças filhas de escravizados.

No que se refere à mudança de percepção da sociedade em relação à criança, os passos na direção da abolição da escravidão constituíram marco importante. Crianças, cujos destinos eram traçados no âmbito restrito das famílias de seus donos, tornar-se-iam objeto de responsabilidade e preocupação por parte do governo. É possível que esses fatores tenham, inclusive, precipitado a emergência de um maior rigor da legislação penal nos anos que se seguiram, pois, até então, ricos e pobres, senhores e escravos, ocupavam funções sociais legalmente delimitadas (Rizzini, 2011b, p. 104).

No Império, o governo ampliou o número de instituições de atendimento à criança abandonada e “[...] legisla sobre órfãos, aprendizes, menores infratores, instituições de assistência privada, educação, e cria alguns asilos / escolas para meninos órfãos, abandonados e pobres” (Faleiros, E., 2011, p. 221). As meninas eram preparadas para serem esposas, donas de casa ou empregadas



domésticas, enquanto os meninos eram treinados para o trabalho em escolas militares, agrícolas ou industriais.

Mesmo com essas instituições, o número de crianças abandonadas e que viviam nas ruas começou a ser tornar um problema e uma ameaça à ordem e à sociedade, pois casos de roubos e furtos começam a acontecer.

As crianças que cometiam crimes eram julgadas de acordo com a sua capacidade de discernimento sobre o ato cometido. Com o Código Criminal de 1830 (Brasil, 1830), somente os maiores de 14 anos poderiam ser punidos, enquanto os menores não eram julgados criminosos, exceto se demonstrassem discernimento sobre sua participação no crime, sendo então recolhidos às casas de correção.

A partir de 1860, novas instituições de amparo à infância foram surgindo. Em 1889, com a Proclamação da República do Brasil, o problema da criança abandonada persistia. A população infantil pobre era alvo das ações do Estado, pois era considerada perigosa e necessitava ser “salva”. Havia, assim, uma dicotomia: uma infância com acesso à cidadania e outra que precisava ser regenerada, permitindo ao Estado intervir nas famílias que não conseguissem educar seus filhos para o caminho correto.

Um ano após a Proclamação da República, o presidente Marechal Manoel Deodoro da Fonseca promulgou o Código Penal de 1890 (Brasil, 1890), criticado e considerado um retrocesso na legislação em relação à infância e sua proteção, principalmente das crianças pobres. Esse código reduziu a idade penal de 14 para 09 anos, além de regulamentar o trabalho infantil. “Construiu-se, desta forma, sobre a base da regulamentação da idade penal e do trabalho infantil, da possibilidade de destituição do pátrio poder e da internação dos menores, um sistema dual no atendimento às crianças [...]”.

Sendo a criança pobre vista como perigosa e também como um problema, era necessária sua correção e que fosse moldada de acordo com sua condição social, com intervenção do Estado em caso de falha da família na educação dos filhos ou em relação aos menores abandonados.

Quanto ao pobre menino abandonado, fazia-se necessário criar um substituto à família. Para essa criança, tutelada pelo Estado, instituiu-se um complexo aparato jurídico-assistencial, encarregado de educa-la e contê-la. Tornou-se ela objeto de minucioso escrutínio e ampla manipulação. Examinada sob todos os ângulos, classificada de acordo com o seu estado de abandono e grau de periculosidade, diagnosticada e finalmente submetida ao tratamento que a *remediasse*, essa criança, invariavelmente filha da pobreza, será transformada em *menor* (Rizzini, 2011a, p. 89, grifo da autora).

O termo “menor” passa a ser utilizado como referência à criança pobre, existindo, assim, uma distinção entre a “criança”, pertencente a famílias bem-sucedidas, e o “menor”, oriundo das camadas pobres da população; termo esse que mesmo abolido, continua a ser utilizado para se referir à infância e à adolescência pobre, abandonada e marginalizada. Para essas crianças, destinavam-se medidas de ordem, controle e recuperação, além de repressão nas colônias correcionais.

No final do século XIX, o movimento higienista, com foco na infância, ganhou força no Brasil, contando com o apoio da classe médica. Direcionando sua atenção à família, promovendo noções de saúde e higiene, com foco na criança, em seu cuidado físico e moral. A medicina e a puericultura substituíram as crenças religiosas. O médico Moncorvo Filho, defensor da causa da criança, foi um dos precursores do movimento higienista infantil no Brasil.

Moncorvo Filho inaugurou, em 1901, o Instituto de Proteção e Assistência à Infância no Brasil. Em 1919, de abrangência nacional, foi criado o Departamento da Criança no Brasil e, em 1922, realizou-se no Rio de Janeiro o Primeiro Congresso Brasileiro de Proteção à Infância (Rizzini, 2011a, p. 61).

Como mencionado, a criança pobre era o foco das ações da sociedade, “Moldar a criança para transformá-la em *‘homem de bem’* era um investimento social necessário, sendo a criança pobre, *‘moralmente abandonada’*, o alvo prioritário da assistência” (Rizzini, 2011a, p. 109, grifo da autora). Era necessário salvar a criança para o progresso do País, visto que ela poderia seguir o caminho do “bem” ou a criminalidade.

Para a infância exposta ao vício e ao crime, portanto *‘moralmente abandonada’*, se voltavam os olhares preocupados em busca de solução, pois não se cogitava duvidar da ameaça que representava. Será especialmente para esse segmento da população infantil que a sociedade defenderá a intervenção dos poderes públicos com a máxima urgência nas primeiras décadas republicanas (Rizzini, 2011a, p. 110, grifo da autora).

A infância pobre, foco das ações de assistência, caridade e higienismo, agora passa a ser alvo dos juristas, que observavam a necessidade de adequações na justiça para o atendimento da criança. Na visão dos juristas, a criminalidade infantil era um perigo crescente, sendo necessário afastar a criança desse mal para garantir o futuro do País.

Tendo a família como foco de intervenção na infância, os juristas acreditavam que ela precisava manter os filhos sob controle, longe da criminalidade e do vício. Caso falhasse em sua missão, poderia perder o direito sobre os filhos. A criança era alvo da reforma civilizadora do País, tornando-se necessária a intervenção do Estado quando a família não cumpria seu papel.

Nesse sentido, Rizzini (2011a, p. 121-122, grifo da autora) destaca que os juristas tinham uma estratégia de intervenção na infância que necessitava ser seguida para atingir o objetivo de intervir na família por meio da criança:

[...] a) divulgar o quadro alarmante do aumento da criminalidade, mostrando o perigo do contágio (crianças vivendo entre viciosos, enveredando pelo caminho do crime...); b) comprovar que a origem do problema estava na família que, por crueldade ou por incapacidade, abandonava os filhos à própria sorte ou os explorava, incutindo-lhes o *...germem do vício*; c) indicar como solução a *‘prevenção social’* (“obra moralizante e salutar”), através de dois veios que marcarão a ação jurídico-social dirigida à infância: elaboração de uma legislação específica que permitisse a livre tutela do Estado sobre a criança; e controle da ação social (pública e privada) considerada adequada para cada caso, cumprindo a dupla função (filantrópica e jurídica) – de assistência e proteção, da infância e da sociedade.

As ações visavam manter a ordem, focando na família para alcançar a criança por meio da retirada do menor desse núcleo e colocando-o sob a tutela do Estado caso fosse necessário para salvá-lo da criminalidade e do vício.

Justiça e assistência formavam uma aliança para controlar a criminalidade e a população pobre. A justiça passava a ser vista além de seu caráter repressivo e punitivo, enquanto a filantropia conseguia apoio no controle da pobreza. Ambas eram beneficiadas. Na área da infância, os questionamentos levantavam a necessidade de mudança na justiça e a defesa de uma legislação específica, o que resultaria, mais tarde, no Código de Menores.

Em 1923, por meio do Decreto n.º 16.272, de 20 de dezembro de 1923 (Brasil, 1923), o Código Penal de 1890 foi revogado, tornando os menores de 14 anos inimputáveis. Nesse mesmo ano, foi criado o Primeiro Juizado de Menores no Rio de Janeiro, tendo como magistrado o jurista e professor José Cândido de Albuquerque Mello Mattos, defensor da infância e primeiro juiz de menores.

No ano de 1927, foi promulgado por meio do Decreto n.º 17.943-A, de 12 de outubro de 1927 (Brasil, 1927) o Código de Menores, com foco no menor abandonado e delinquente, no sentido de discipliná-lo e corrigi-lo. Com o Código,

[...] o Estado respondeu pela primeira vez com internação, responsabilizando-se pela situação de abandono e propondo-se a aplicar os corretivos necessários para suprimir o comportamento delinquencial. Os abandonados agora estavam na mira do Estado (Passetti, 2010, p. 354-355).

O termo “menor” tornou-se uma categoria jurídica socialmente construída para designar a infância pobre, abandonada (material e moralmente) e delinquente. É imperioso observar a força dessas terminologias e o modo como atravessam a linha do tempo, mantendo-se presentes até hoje, mesmo após décadas.

O Código de 1927 pôs fim, de maneira formal, à roda dos expostos. Os pais passaram a poder perder o pátrio poder sobre os filhos em caso de faltas. O trabalho infantil foi proibido para menores de 12 anos e restrito aos de 14 que não completaram a educação básica. Congregava as tendências dos higienistas e juristas, abrangia a proteção aos menores de 18 anos, mas também carregava um caráter moralista e repressivo.

O vadio pode ser repreendido ou internado, caso a vadiagem seja habitual. O autor de infração terá prisão especial. O menor de 14 anos não será submetido a processo penal de espécie alguma (o que acaba com a questão do discernimento) e o que tiver idade superior a 14 e inferior a 18 anos terá processo especial, instituindo-se também a liberdade vigiada. [...]. Formaliza-se a criação do Juízo Privativo de Menores e do Conselho de Assistência e Proteção a Menores [...]. (Faleiros, V., 2011, p. 47-48).

Era preciso resolver a questão do menor abandonado, em situação irregular, que se configurava como um perigo para a nação. Com a aprovação do Código de 1927, tornava-se necessário “[...] ‘resolver’ o problema dos menores, prevendo todos os possíveis detalhes e exercendo firme controle

sobre os menores, através de mecanismos de ‘tutela’, ‘guarda’, ‘vigilância’, ‘educação’, ‘preservação’ e ‘reforma’” (Rizzini, 2011b, p. 133).

Observa-se que a intenção era manter a ordem no País, buscando seu desenvolvimento e combatendo aqueles que poderiam interferir ou em nada contribuir para esse processo. No caso, a infância pobre, abandonada e criminosa era o principal alvo do Estado, que visava sua correção e vigilância.

O termo “menor” passou a ser utilizado para designar a infância pobre, tornando-se frequente na sociedade da época e presente nos dias atuais, mesmo após sua abolição formal. Historicamente, o termo esteve sempre relacionado à criança pobre, assimilando-a como um sinal de perigo.

[...] nota-se o uso corrente do termo *menor* dotado de uma conotação diferente da anterior: torna-se uma categoria jurídica e socialmente construída para designar a infância pobre – abandonada (material e moralmente) e delinquente. Ser menor era carecer de assistência, era sinônimo de pobreza, baixa moralidade e periculosidade (Rizzini, 2011a, p. 134, grifo da autora).

Com o golpe de Estado ocorrido em 1930, teve fim a República Velha no Brasil, iniciando-se o período conhecido como Era Vargas (1930-1945), com Getúlio Vargas assumindo o poder. As ações do novo governo tinham como foco a família e a criança, com iniciativas de proteção à infância, à adolescência e à maternidade.

Durante os primeiros anos de governo, as medidas voltadas ao trabalho, à educação e à saúde, com destaque para a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e do Ministério da Educação e Saúde Pública, ambos em 1930. Em relação ao trabalho infantil, algumas flexibilizações foram permitidas, como a redução da idade mínima de 14 para 12 anos. Além disso, foram criados serviços para o atendimento de menores, por meio de parceria entre o setor público e o privado.

Assim como em relação ao trabalho e à educação, o Governo Federal estabelece, para os chamados *menores*, um *sistema nacional*, com integração do Estado e de instituições privadas. A ação do setor público será conduzida pelos seguintes órgãos: Conselho Nacional de Serviço Social (1938), Departamento Nacional da Criança (1940), Serviço Nacional de Assistência a Menores (SAM, 1941) e Legião Brasileira de Assistência (LBA, 1942) (Faleiros, V., 2011, p. 53, grifo do autor).

Assim, no período ditatorial implantado por Vargas em 1937, voltado as ações materno-infantis, foi criado, em 1940, o Departamento Nacional da Criança (DNCr), por meio do Decreto-Lei n.º 2024, de 17 de fevereiro de 1940 (Brasil, 1940), com foco na maternidade, na infância e na adolescência. Criou-se, então, uma rede para de atendimento para gestantes, mães e filhos. “O fim último destas instituições seria manter a estabilidade da família – Estado e sociedade se unem para evitar que ela seja atingida por qualquer ameaça” (Rizzini, 2011, p. 270).

O DNCr estava vinculado ao Ministério da Saúde e, com ações de cunho higienista, o foco era cuidar da família para salvar a criança, sendo as atividades de puericultura amplamente divulgadas nesse período. Devido aos constantes problemas financeiros que o DNCr enfrentava, foi estabelecida uma parceria com a Legião Brasileira de Assistência (LBA).

A LBA foi criada no ano de 1942 com apoio da primeira-dama Darcy Vargas, inicialmente para atender os familiares de pessoas que estavam na II Guerra Mundial. Assumindo, posteriormente, ações ligadas à infância e à maternidade na década de 1945, as “[...] Suas ações tinham um caráter nacional, tendo a primeira dama convocado, através de telegrama, as esposas dos governadores estaduais e dos interventores federais para instituir em cada estado uma representação [...]” (Rizzini, 2011, p. 273).

As ações e atividades do DNCr, apoiadas pela LBA, estavam fortemente ligadas ao problema da mortalidade infantil, incidindo sua atuação sobre as mães e seu papel no cuidado com os filhos, com um caráter moralista.

Mesmo sendo criado em 1940, as publicações do DNCr editadas até a década de 1960 espelhavam nitidamente o cunho moralizante que os serviços para a criança deveriam assumir, quando medidas propriamente médicas foram propostas. Naquele contexto, os conhecimentos que visavam à conservação da infância vieram acompanhados de normas e preceitos morais que visavam situar a mulher no papel de progenitora e dona do lar, subsidiária do homem provedor e chefe da família (Vieira, 2016, p. 173).

Em 1941, foi criado pelo Decreto-Lei n.º 3.799, de 5 de novembro de 1941, no Rio de Janeiro, o Serviço de Assistência a Menores (SAM), no qual “Art. 2º O S. A. M. terá por fim: a) sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinquentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares; [...]” (Brasil, 1941). O Serviço passou a centralizar as ações de atendimento e assistência ao menor, que até então estavam concentrados nos Juizados de Menores.


O SAM recebeu muitas críticas durante seu funcionamento por parte de funcionários, da sociedade e do governo, pois funcionava, basicamente, como um centro de triagem e internação de menores, funcionando como um depósito.

O SAM, no imaginário popular, alcançou uma fama tal que automaticamente nos remete à imagem de uma enorme estrutura cuja atuação representava mais uma ameaça à criança pobre do que propriamente proteção. “Escola do Crime”. “Fábrica de Criminosos”, “Sucursal do Inferno”, “Fábrica de Monstros Morais”, “SAM – Sem Amor ao Menor”, são representações que o órgão adquiriu com o tempo, notadamente a partir da década de 1950 (Rizzini, 2011, p. 266, grifo da autora)

Após inúmeras regularidades e a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, o SAM foi extinto na década de 1960, por meio da Lei n.º 4.513, de 1º de dezembro de 1964 (Brasil, 1964), que determinou sua extinção e institui a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM). Destaca-se que, em 1964, o Brasil sofre um golpe militar e foi instituída a Ditadura Militar no País.

A FUNABEM surgiu para executar e implantar, em nível nacional, a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), com autonomia financeira e administrativa. Para gerenciar e executar a PNBEM em nível estadual, foram criadas as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEMs).

O governo ditatorial realizou um movimento de ampla divulgação das fundações, vistas como forma de resolver o problema dos menores abandonados ou carentes, garantindo educação,



melhores condições de vida e inserção no mercado de trabalho. Muitas famílias em condições de vulnerabilidade social viram nas FEBEMs a garantia de um futuro para seus filhos.

O acesso a instituições que ofereciam oportunidades educativas para crianças e adolescentes, cujas famílias estavam impossibilitadas de prover tais oportunidades, era atraente não apenas pela propaganda governamental. A estrutura operacional e a possibilidade de formação profissional eram certamente propostas que atraíam a atenção de muitas famílias e/ou responsáveis pobres, que na busca pelo melhor cuidado a seus filhos requisitavam sua internação, seja em estabelecimentos próprios ou naqueles subvencionados pela Fundação (Rizzini; Celestino, 2016, p. 239).

Assim, os pais internavam seus filhos na FEBEM com a esperança de uma vida e futuro melhores. Crianças e adolescentes pobres eram internados de forma voluntária e compulsoriamente.

A questão do menor envolvido em atividades consideradas criminosas demandava a intervenção do Estado, visto que o abandono de crianças e sua marginalização eram entendidos como um problema que evidenciava a falha da família em controlar e cuidar de suas crianças, podendo causar problemas a segurança nacional.

Em suma, a massa crescente de crianças e jovens marginalizados fazia prever, a curto e médio prazos, prejuízos consideráveis, quer do ponto de vista socioeconômico, quer do ponto de vista político.

[...] O processo de marginalização surgia, pois, como responsável pela desagregação da família, ou pelo que se chamava, com certo eufemismo, a “disfunção familiar”.


Ora, se a família era, segundo um estereótipo tão antigo quanto permanente, a “célula de base da sociedade”, então o fato de vê-la deteriorar-se fundava o temor de que por essa via se chegasse a todo um conjunto de formas de subversão da ordem estabelecida, algumas delas com implicações políticas evidentes, do ponto de vista da segurança nacional (Vogel, 2011, p. 292-293, grifo do autor).

Ou seja, o “menor-problema”, em situação irregular, precisava ser assistido e controlado pelo governo como forma de manter a paz e a ordem, tornando-o e a sua família objetos de intervenção estatal, em um processo no qual a internação era a última medida possível.

O Estado assumiria o papel de salvador do menor em um contexto no qual a família era considerada culpada pela situação da criança. Nesse período de plena ditadura militar, o clima no Brasil era tenso, com movimentações e guerras internas contra o regime, instaurando-se um clima de ideologia política extrema.

A radicalização política e ideológica chegava ao extremo, expressando-se no truculento lema (oficioso) dos mentores do “desenvolvimento com segurança nacional”: *Brasil, ame-o ou deixe-o*, fórmula que encarnava o triunfalismo arrogante do novo modelo de gestão do Estado, com vistas ao enquadramento da Nação (Vogel, 2011, p. 302).

Como a história se repete e é através dela que encontramos sinais do presente no passado, é válido destacar que esse clima de truculência, em que todos deveriam se adequar ao sistema vigente, pode ser equiparado ao que ocorreu no Brasil após as eleições presidenciais de 2018. O ódio to-



mou conta da grande parcela da população, a violência foi incitada e a fala de um representante que deveria governar para todos era a de que a minoria deveria se curvar à maioria. Tempos sombrios assolaram o Brasil nos anos seguintes, assim como aconteceu após 1964, com a ditadura militar.

Ainda sobre a FUNABEM, esta não teria cumprido sua função, visto que o problema da criminalidade infantil aumentou em vez de diminuir, e o menor em situação irregular ainda era considerado um problema e um perigo para a nação. Neste sentido, foi criada, em 1975, a CPI do Menor para discutir e investigar as causas da marginalização infantil no País, surgindo como proposta a revisão do Código de Menores de 1927.

Assim, foi aprovado o Código de Menores de 1979 (Brasil, 1979) que “[...] instituiu então, a perspectiva do ‘menor em situação irregular’ [...]” (Rizzini; Celestino, 2016, p. 243). Destaca-se que, nesse código, o interesse da criança deveria ser levado em consideração sobre outros, mas não foi adotada uma perspectiva de proteção, e sim instaurado uma política de atendimento focada na infância pobre, na expectativa de resolver o problema, e não em direitos, concedendo poderes ao Estado para inserir crianças em instituições até que completassem a maioridade.


Esse posicionamento será alvo de profundas críticas nos anos seguintes, abrindo espaço para novas perspectivas, alinhadas aos referenciais de direitos humanos que proliferavam em diversos países. [...]. Nessa época, os questionamentos ao arbítrio e autoritarismo do governo militar ressoavam em diversos setores da sociedade e num conjunto de movimentos sociais, que emergiam ao final da década de 1970 (Rizzini; Celestino, 2016, p. 243).

Conforme destacado por Vogel (2011, p. 307) “Os anos 80 surgem, no campo das políticas de atendimento à infância e adolescência, como um tempo de grandes transformações”. Começam as movimentações e os questionamentos sobre a institucionalização de crianças no País, principalmente aquelas ligadas ao simples fato da família estar em condições precárias de subsistência; e também sobre a inserção da criança na agenda pública (Rizzini; Celestino, 2016).

Assim, na década de 1980, iniciam-se as movimentações para inserir a criança e o adolescente nas discussões sobre a Constituição Federal em construção. As falhas nos modelos de atendimento correcional e repressor e a institucionalização exacerbada de crianças tornam-se pontos-chave e evidências da necessidade de incluir a criança e seus direitos na agenda pública.

Foi para romper com esta lógica e com estas práticas que, principalmente a partir da década de 1980, os movimentos sociais e organizações não governamentais que recém despontavam no cenário nacional iniciaram ampla mobilização para introduzir na Constituição Federal os direitos da criança e do adolescente (Arantes, 2011, p. 196).

Os movimentos sociais, as organizações não governamentais e a sociedade civil somaram forças na luta pelos direitos da criança e do adolescente em um período de efervescência política, marcado pela busca da redemocratização do País. “Em 1984, o país estava às vésperas da concretização da *abertura democrática*, e na antevéspera do primeiro governo eleito, embora indiretamente, após duas décadas de regime autoritário” (Vogel, 2011, p. 310, grifo do autor).



Destaca-se a realização do I Seminário Latino Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua, em 1984, em Brasília, na busca por experiências exitosas no atendimento de crianças e adolescentes que viviam nas ruas. Soma-se, assim, ao Movimento de Meninas e Meninos de Rua a oposição à doutrina do menor em situação irregular, sendo realizado, também em Brasília, em 1986, o I Encontro Nacional de Meninas e Meninos de Rua.

Em 1985, ocorreu no Congresso Nacional a votação da Emenda Criança, que fundamentou posteriormente os artigos 227 e 228 da Constituição Federal de 1988 (CF/88). No dia da votação, mais de 20 mil crianças fizeram uma ciranda em volta do Congresso Nacional, fato que ficou conhecido como a Ciranda da Constituinte. Marcando a luta em prol dos direitos de crianças e adolescentes, foi criada, em 1986, a Comissão Nacional da Criança e Constituinte.

Como resultado de diversas mobilizações e articulações da sociedade civil e do poder público, foi promulgada, em 1988, a nova Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), conhecida como Constituição Cidadã, devido à sua abrangência e ao amplo rol de direitos garantidos à população brasileira, que até então estava excluída da visão pública.

Com a CF/88, crianças e adolescentes passaram a ter seus direitos garantidos por lei, com absoluta prioridade, além de proteção especial durante seu desenvolvimento. Esses direitos estão sintetizados no artigo 227 e seus parágrafos, bem como no artigo 228, que trata da imputabilidade penal.


Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (EC nº 65/2010) [...].

Art. 228. São penalmente imputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.

A partir desse dispositivo constitucional e dos questionamentos sobre os serviços de atendimento à criança, foram abolidos o Código de Menores e a doutrina da situação irregular, e em 1990, foi promulgado o ECA por meio da Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 (Brasil, 2015).

O ECA inaugura a doutrina da proteção integral, da prioridade absoluta e do reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, e não mais como menores em situação irregular. “Passa-se a reconhecer a criança e o adolescente como sujeito de direitos, refutando-se o modelo tutelar de atendimento e entendendo o cuidado aos menores como responsabilidade partilhada entre o Estado, a família e a sociedade” (Rizzini; Celestino, 2016, p. 244).

Com uma nova concepção de atendimento e institucionalização, a pobreza ou situação econômica da família deixou de ser motivo para acolhimento institucional. Além disso a internação não poderia mais ser arbitrária e compulsória. Como parte dessa mudança, a FUNABEM foi extinta em 1990. O Estatuto determinou a criação dos Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente em níveis nacional, estadual e municipal, além da estruturação do Sistema de Garantia de Direitos.



O ECA foi e continua sendo um grande avanço na garantia dos direitos das crianças e adolescentes, assegurando sua proteção e prioridade de atendimento.

A aprovação do Estatuto foi saudada com bastante entusiasmo por todos aqueles que esperavam grandes mudanças na política de atendimento, afirmando os mais otimistas que o Estatuto representava uma verdadeira revolução nas áreas jurídica, social e política – por considerar a criança como sujeito de direitos, pelo princípio da absoluta prioridade no seu atendimento e pela observância de sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (Arantes, 2011, p. 197).

A Política Nacional do Bem-Estar do Menor deu lugar à Política da Proteção Integral. Após anos de luta, crianças e adolescentes deixaram de ser vistos como desvalidos e passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos, independentemente de sua condição social.

[...] o Estatuto atentou para a igualdade de direitos entre todas as crianças e adolescentes, independentemente de suas diferenças de classe social, gênero, etnia ou quaisquer outras; e tornou-os sujeitos de direitos a serem garantidos, com absoluta prioridade, através de políticas sociais (Mendes; Matos, 2010, p. 244).

Um novo período foi inaugurado na história da infância e adolescência brasileira, que agora é protegida por diversas legislações, sendo o ECA a base e o fundamento dessas garantias.

Considerações finais

A infância da infância no Brasil percorreu um longo caminho até que crianças e adolescentes fossem reconhecidos como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento. No entanto, mesmo com o ECA, muitas crianças brasileiras ainda estão longe de viver tudo o que é preconizado nas legislações.

Muitas ainda são vítimas da violência em suas mais diversas formas e modalidades e têm seus direitos violados. Ao analisar a história, percebemos que grande parte dessas violações tem raízes no passado.

Conhecer a história da infância é fundamental para que as lutas continuem, para que os direitos sejam garantidos e para que não nos esqueçamos de que essa luta começa em cada um de nós — e começa agora.

REFERÊNCIAS

ARANTES, E. M. M. Rostos de crianças no Brasil. In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 153-202.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL. **Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890**. Promulga o Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1890. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm. Acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.024, de 17 de fevereiro de 1940**. Fixa as bases da organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência em todo o País. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2024-17-fevereiro-1940-411934-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 jan. 2022.

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. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3799-5-novembro-1941-413971-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. **Lei de 16 de dezembro de 1830**. Manda executar o Código Criminal. Rio de Janeiro: Império do Brasil, 1831. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871**. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daquelles filhos menores e sobre a libertação annual de escravos. Rio de Janeiro: Império do Brasil, 1871. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2040.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.513, de 01 de dezembro de 1964**. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporado o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências. Brasília, Presidência da República, 1964. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4513-1-dezembro-1964-377645-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 5 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 5 jan. 2022.

CHAMBOULEYRON, R. Jesuítas e as crianças no Brasil quinhentista. In: DEL PRIORE, M. (org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 55-83.

DEL PRIORE, M. A criança negra no Brasil. In: JACÓ-VILELA, A. M.; SATO, L. (org.). **Diálogos em Psicologia Social**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2012. p. 232-253.

FALEIROS, E. T. S. A criança e o adolescente. Objetos sem valor no Brasil Colônia e no Império. In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 203-222.

FALEIROS, V. P. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (org.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 33-96.

GÓES, J. R.; FLORENTINO, M. Crianças escravas, crianças dos escravos. In: DEL PRIORE, M. (org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 177-191.

MARCÍLIO, M. L. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil: 1726-1950. In: FREITAS, M. C. (org.). **História social da infância no Brasil**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2016. p. 53-80.

MENDES, A. G.; MATOS, M. C. Uma agenda para os conselhos tutelares. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. (org.). **Política social, família e juventude**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 208-243.

PASSETTI, E. Crianças carentes e políticas públicas. In: DEL PRIORE, M. (org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 347-375.

RIZZINI, I. Crianças e menores – do Pátrio Poder ao Pátrio dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (org.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011b. p. 97-150.

RIZZINI, I. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (org.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 225-286.

RIZZINI, I. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2011a.

RIZZINI, I.; CELESTINO, S. A cultura da institucionalização e a intensificação das práticas de confinamento de crianças e adolescentes sob a égide da Funabem. In: FREITAS, M. C. (org.). **História social da infância no Brasil**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2016. p. 229-250.

SCARANO, J. Criança esquecida das Minas Gerais. In: DEL PRIORE, M. (org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 107-136.

VIEIRA, L. M. F. “Mal necessário”: creches no departamento nacional da Criança, Brasil (1940-1970). In: FREITAS, M. C. (org.). **História social da infância no Brasil**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2016. p. 165-204.

VOGEL, A. Do Estado ao Estatuto. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (org.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 287-321.