

### Significativos traços do abandono social da criança e do adolescente no Brasil

*Carlos Alberto Maciel Públio<sup>1</sup>*

**Resumo:** Este texto apresenta um estudo sobre a trajetória político, social e jurídica da infância e adolescência abandonada no Brasil. Historicamente, crianças e adolescentes foram tratados pela legislação e pelas políticas públicas como meros objetos de intervenção do Estado, sem qualquer pretensão de transformação social. A negação de direitos humanos fundamentais do público infanto-adolescente nasce no Brasil colônia e tem o seu ápice em 1964 com a Política do Bem-Estar do Menor, que tinha como marca principal a segregação e o controle social. Como resultado dessa política de isolamento, crianças e adolescentes foram separados de suas famílias e recolhidos em instituições/prisões, sob o argumento da proteção e da tutela de seus direitos e garantias.

**Palavras-chave:** Crianças e Adolescentes. Abandono. Políticas Públicas. Assistencialismo. Direitos.

**Abstract:** This paper presents a study of political history, social and legal status of abandoned children and adolescents in Brazil. Historically children and adolescents were treated by the laws and public policies as mere objects of state intervention, without any pretense of social transformation. The denial of fundamental human rights of the infant-teen born in colonial Brazil and has its apex in 1964 with the policy of the Welfare of Children, which

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciências Sociais pela PUC-SP. Professor do curso de Direito da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). E-mail: carlospublio108@yahoo.com.br, carlospublio108@hotmail.com

had as its main brand segregation and social control. As a result of this policy of isolation, children and adolescents were separated from their families and collected in institutions / prisons on the grounds of protection and protection of their rights and guarantees.

**Keywords:** Children and Adolescents. Abandonment. Public Policy. Welfare. Rights.

## **Introdução**

Ainda que seja de forma panorâmica, torna-se primordial conhecer a amplitude do problema da infância abandonada no nosso país, que certamente se revelará emblemático e capaz de nos fazer entender a dimensão da exclusão e de seus reflexos nos dias atuais.

Analisando os aspectos que permeiam a problemática do abandono social da criança e do adolescente no Brasil, o presente trabalho propõe-se criticamente meditar, sopesando o passado, sobre a implementação de políticas públicas efetivas, capazes de assegurar direitos e garantias para crianças e adolescentes.

Com este intuito e reconhecendo que a realidade fática hodiernamente enfrentada decorre de séculos de injustiça social, formadora, inclusive, das bases utópicas do final do século XX, examina-se, inicialmente, o panorama histórico dos traços do abandono social da criança e do adolescente no Brasil, para, em seguida, analisar-se a evolução dos mecanismos jurídicos criados ao longo dos anos: o Código de Mello Matos de 1927, o surgimento do Serviço de Assistência ao Menor, a criação do Código de Menores de 1979, a concepção dos Juizados Privativos de Menores, da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM).

Todavia, a nossa contribuição não almeja mostrar-se fechada e acabada, mas tão somente apresentar, sucintamente, um panorama vivenciado no século XX, para que, no século XXI, os desafios possam ser enfrentados e as políticas públicas paliativas, pautadas no assistencialismo, na cordialidade, na simpatia e na troca de favores, por sua vez, terminantemente abandonadas.

## **Um breve panorama histórico acerca traços do abandono social da criança e do adolescente no Brasil**

A trajetória política e social da criança desassistida no Brasil inicia-se no período colonial, maculada pela negação de direitos e sob a pecha da caridade. As ações eram desenvolvidas para atender as consequências dessa chaga social, que é o abandono, em que a Igreja Católica teve papel primordial e o Estado interferia minimamente. Carvalho (2003, p. 23), em sua obra, afirma que no período colonial:

[...] não havia cidadãos, pois os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares. Por isso é que a discussão sobre direitos precisa considerar as características da formação social brasileira.

Ao construir uma ordem social desse quilate (negando-se direitos), impedia-se que certos indivíduos se libertassem do seu estado de miserabilidade e se tornassem sujeitos de sua própria história e os impelia a formar uma massa de pessoas eternamente agradecidas por sobreviver à pobreza, acorrentadas pelo medo de perder o pouco que ganharam. A caridade pôde parecer como a única saída naquele momento histórico, mas os resultados nefastos dessa prática foram a dependência e a impossibilidade de mudança de vida. A opressão e a exploração passaram a ser uma fatalidade na vida desses indivíduos, deixando-os passivos e com uma enorme incapacidade de se reconhecerem como cidadãos, ou melhor, com uma visão de que, na verdade, eles não são detentores de direitos e garantias sociais.

Com a Proclamação da República em 1889, inicia-se um projeto de nação baseado numa nova ordem política. O trabalho passa a ser visto como o objetivo dessa nova era – um valor universal e fonte de todas as riquezas, segundo o modelo de sociedade ocidental moderna –, através da qual o Brasil poderia se inserir no mundo capitalista e industrial, com trabalhadores livres e assalariados.

Com essa nova fase histórica, o Brasil deixa para trás a mais importante de todas as mudanças, que foi o fim do regime escravocrata, cujas marcas, sem dúvida nenhuma, ainda estão presentes nos dias atuais, evidenciadas, especialmente, na forma de racismo e de exclusão social.

Tivemos, ainda, a queda da Monarquia e posteriormente a separação da Igreja e do Estado, quebrando, assim, o monopólio assistencialista religioso, que marcou esse período histórico, como o período caritativo, que, por sua vez, fazia predominar o sentimento da fraternidade humana, sem qualquer pretensão de transformação social. Aliás, esse sentimento se impregnou por um longo tempo na nossa história e, quiçá, nos dias atuais.

Movido por fortes ideias de desenvolvimento, aos poucos, o Brasil vai se despidendo dos trejeitos da velha ordem oligárquica e incorporando-se à ordem social burguesa, a ordem econômica industrial capitalista. Nesse percurso, um problema advém do surto de desenvolvimento que começa a assolapar o país: a necessidade de mão-de-obra qualificada para atender às exigências das indústrias que começam a se instalar nos centros urbanos.

As cidades, cada vez mais, mostravam-se como um atrativo para a população que vivia na zona rural, seja pelas oportunidades de trabalho, seja por não se enquadrarem nas regras do mercado rural, embora não oferecessem infra-estrutura necessária para receber o contingente enorme de pessoas que migravam do campo para os espaços urbanos. Nesse período, a cidade de São Paulo, por exemplo, apresentou uma explosão demográfica, passando de, aproximadamente, 30.000 habitantes, em 1870, para 286.000 em 1907 (LEITE, 2001). Esse crescimento exagerado e não planejado favoreceu o aparecimento dos grandes cortiços<sup>2</sup>, como única possibilidade de moradia capaz de abrigar um número grande de famílias.

<sup>2</sup> A Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 1990, define-o como “edificação alugada no todo ou em parte, utilizada como moradia coletiva multifamiliar, com acesso aos cômodos habitados e instalações sanitárias comuns”. O manual de Entrevista de Pesquisa Básica do IBGE para a Metodologia do Censo Demográfico de 1980 incluiu a definição de Cortiço dentro de domicílio coletivo não-institucional, que serve de moradia a um grupo de seis ou mais pessoas sem relação de parentesco ou subordinação doméstica e aquelas em que residem quatro ou mais famílias. Essas definições trazem o traço da habitação de uso coletivo e em condições precárias utilizadas pelas famílias mais pobres. Geralmente os cortiços se localizam próximos dos grandes centros urbanos e são um meio habitacional usado pelas famílias no início do século passado principalmente nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Dizem que o cortiço é o precursor da favela.

Nesse contexto, outros problemas não tardaram a aparecer, e a infância desassistida também foi um tanto atingida. As famílias foram absorvidas pela indústria que, a cada dia, exigia mais trabalhadores para preencher as vagas disponíveis, até crianças de tenra idade eram absorvidas pelas novas regras do mercado de produção – como mão-de-obra para encorpar ao trabalho<sup>3</sup> infantil grandemente utilizado pelas fábricas naquela época –, enquanto outras ficavam perambulando pelas ruas da cidade, sem ter o que fazer, “vagabundeando” e praticando pequenos furtos, no intuito de garantir a sua sobrevivência ou a de seus familiares, dentro daquele modelo de sociedade de consumo.

A República, então, começava a se dividir em dois modelos: um estruturado nos símbolos da “ordem” e do “progresso”, e outro, menos agradável, com problemas sociais protagonizados principalmente pelo escravo livre, mas que não alcançou espaço no mercado de trabalho. Como resultado, os “filhos da pobreza” começaram a povoar os logradouros públicos, avolumando-se em número cada vez maior.

A legião de crianças abandonadas aumentava a cada dia, seja pela morte de seus pais atacados por diversas enfermidades, especialmente pelas pestes que dizimavam parte da população empobrecida e que não tinha acesso aos meios profiláticos; seja pelo próprio abandono dos pais que não tinham condições materiais de mantê-las. Para atender ao contexto social e urbano, esse quadro exigia, cada vez mais, uma ação dura da polícia e um envolvimento maior do Estado, principalmente em relação à quantidade de jovens que “vagabundeavam” pelas ruas das cidades.

Da nova sistemática implantada pelas ideias republicanas, emergiu um modelo diferente de política pública em favor da criança desamparada não nos moldes da caridade, mas inspirado na mentalidade da filantropia

<sup>3</sup> Segundo a pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET), publicada no livro *Fora do Lugar: Crianças e Adolescentes no Mercado de Trabalho*, em 2000, sobre as consequências do trabalho infantil: “O problema do trabalho infantil deixa de ser uma questão relacionada com as decisões familiares e individuais, para inserir-se no capítulo dos direitos básicos do cidadão. Da mesma forma que a escravidão, o trabalho infantil crescentemente passa a ser considerado com inaceitável”. Conforme relatório do UNICEF (1997), mais de 13% das crianças de 10 a 14 anos no mundo são economicamente ativas. Cerca de metade das crianças encontra-se na Ásia, porém há grande presença do trabalho infantil nos países da América Latina. Apesar de concentrado, principalmente, nos países de menor renda, naqueles de maior renda o problema é crescente, expandindo-se nos chamados Tigres Asiáticos, como consequência dos ajustes econômicos que estão sendo implementados.

científica tão propagada e praticada pelos pensadores da nova ordem social, os assim chamados “homens de ciência”. É inaugurada a fase conhecida como higienista<sup>4</sup>. As questões da “infância desvalida” vão se distanciando da caridade cristã e se aproximando da área jurídica e da medicina, constituindo a fase da filantropia ou da caridade oficial. Os personagens são os mesmos do período colonial, “os menores”; o retoque e a maquiagem é que são diferentes.

O problema das crianças pobres e desassistidas adquire, assim, uma dimensão mais política e social, consubstanciada nos ideais republicanos da época. Segundo a ideologia dos intelectuais de então, o quadro que, naquele momento, se apresentava exigia ação urgente e intervenção numa situação que começava a se apresentar como uma patologia social, a qual deveria ser rapidamente combatida, com vista a transformar esse “menor” em cidadão produtivo e útil para o país, assegurando, assim, a organização moral e social da sociedade. Dessa maneira, imaginavam os “homens da ciência” estar moldando a infância pobre e resguardando-a das mazelas da vida nas cidades grandes. Nessa perspectiva, foram constituídas as grandes instituições para abrigar crianças, pois se tornava fundamental segregá-las de suas comunidades e de suas famílias em um espaço onde aprendessem sobre virtude, bons costumes, decência e, mais do que isso, se profissionalizassem para se tornarem adultos válidos para o país. O lema desse movimento era a prevenção da delinquência para se evitar um mal maior. Para tanto, era necessário o recolhimento em grandes abrigos fechados, construídos pelo Estado e que, por sua vez, deveriam oferecer o mínimo das garantias básicas, no intuito de corrigir as desigualdades sociais.

Segundo o movimento higienista, o Estado deveria trazer para si as responsabilidades que até então foram assumidas pela Igreja, instituição que se preocupava em dar, exclusivamente, casa, comida

---

<sup>4</sup> Segundo Bulcão (2002, p. 61), “a incorporação da cidade e da população no campo do saber médico fez-se através da higiene e a primeira preocupação era higienizar os espaços públicos para poder melhor controlá-los. Porém a limpeza das cidades freqüentemente esbarrava nos hábitos e condutas das famílias, tornando urgente a intervenção dos médicos nesse campo, criando-se a necessidade de uma educação sanitária para as famílias. [...] a criança é vista como o futuro cidadão, futuro do homem e da pátria, devendo ser normatizada de acordo com a nova ordem disciplinar vigente para ser útil e produtiva ao país. E são os médicos que lançam o primeiro alerta para o fato de que o que afeta a criança compromete o futuro do país”.

e ensinamentos cristãos às crianças abandonadas e prepará-las para empregos domésticos nas casas das famílias economicamente abastadas, sem direito a qualquer pagamento, educação ou instrução. Para Trindade (1999, p. 1) “tratar a criança inspirando-se nas práticas médicas implica lembrar também o papel do Estado.”

O pensamento do movimento higienista vem atender o clamor da elite social, que começava a emergir nas grandes cidades e clamava por uma nova política social, principalmente para os jovens que viviam pelas cidades praticando pequenos furtos. A movimentação em torno da promulgação de uma legislação para a proteção da infância desassistida se intensificava. O novo modelo deveria contemplar a questão do “menor abandonado” com uma reação mais ostensiva do Estado a fim de coibir a delinquência que já alcançava altos índices entre os jovens.

### **O Código de Mello Matos de 1927**

Foi nessa efervescência que, em 1924, o jurista Mello Mattos propõe um modelo de justiça para os “menores”, como a criação dos Juizados Privativos de Menores, em que a questão da “criança desvalida” e do “jovem delinquente” fosse tratada não mais no âmbito da legislação penal, mas nos contornos de uma normatização própria. Para tanto foram estabelecidas duas categorias de “menores”: a categoria dos abandonados e a categoria dos delinquentes. E, para abrigá-los, seriam criados dois tipos de instituições mantidas pelo Estado. Para dar sustentação a esse modelo foi aprovado, em 1927, o Primeiro Código de Menores do país, que ficou conhecido como o Código de Mello Mattos<sup>5</sup>.

Uma vez instalado, o Juizado Privativo de Menores se depara com a escassez de recursos que deveriam ser repassados pelo Estado. Os abrigos construídos pra acolher os menores carentes ou delinquentes se tornaram verdadeiros depósitos de crianças pobres, e as fugas eram constantes. Em relação à criação do Juizado Privativo de Menores, Veronese (1999, p. 27) pondera que

---

<sup>5</sup> Segundo Veronese (1999, p. 26), o Código de Menores conseguiu sintetizar, de maneira ampla e aperfeiçoada, leis e decretos que, desde 1902, propunham-se a aprovar um mecanismo legal que desse uma especial atenção à criança e ao adolescente.

Para alguns, a criação do Juízo Privativo de Menores, em 1924, foi mais um erro do que um acerto em favor da criança, pois lhe faltava uma organização técnico-administrativa, que lhe desse a credibilidade necessária. Com o intuito de diminuir essa defasagem, o juízo recorreu ao trabalho de colocação familiar do tipo “soldada”, que nada mais era do que a exploração institucionalizada, uma forma de escravidão clandestina, pois o Poder Público, através de autorização do Juízo de Menores, liberava o menor para o trabalho doméstico, sem nenhum tipo de garantia.

Não tardaram as críticas. O projeto de Mello Mattos naufragou. O Estado não repassava as verbas para dar continuidade ao atendimento das crianças recolhidas nas instituições. Por outro lado, as ações propostas pelo jurista trouxeram inovações significativas<sup>6</sup>, como, por exemplo, a contemplação legal do Estado na implantação de políticas públicas na área da infância.

Para Mello Mattos, a prestação da assistência meramente no âmbito judicial não resolveria o problema do “menor”, se não fossem criadas políticas públicas de recuperação e assistência para as famílias desamparadas, numa ação efetiva e substancial do Estado e da sociedade.

Entretanto, apesar dos avanços, a questão da segregação das crianças ainda predominava. Aliás, Mello Matos acreditava que poderia livrar os jovens carentes delinquentes de todas as mazelas do seu meio, desde que fossem isolados de seu contexto social.

---

<sup>6</sup>Carvalho (1977, p. 33) acrescenta outras mudanças trazidas pelo Código de Menores:

- instituição de um Juízo Privativo de Menores;
- elevação da idade da imputabilidade penal do menor para 14 anos;
- instituição de processo especial para os menores infratores de idade entre 14 a 18 anos;
- extensão da competência do juiz de menores em questões que envolvessem menores abandonados ou anormais, bem como sua intervenção para suspender, inibir ou restringir o pátrio-poder, com imposição de normas e condições aos pais e tutores;
- regulamentação do trabalho dos menores, limitando a idade de 12 anos como a mínima para a iniciação ao trabalho, como também proibiu o trabalho noturno aos menores de 18 anos;
- criação de um esboço de Polícia Especial de Menores dentro da competência dos comissários de vigilância;
- proposta de criação de um corpo de assistentes sociais que seriam designados delegados de assistência e proteção, com possibilidades de participação popular como comissários voluntários ou como membros do conselho de Assistência e Proteção aos Menores;
- estruturação racional dos internatos dos juizados de menores.



Foi nessa época também que médicos higienistas denunciaram os horrores que eram praticados na Roda dos Expostos<sup>7</sup> e, como consequência, aconteceram os fechamentos das diversas casas espalhadas pelo país, apesar da oposição de uma grande parte da sociedade que via a Casa da Roda com um único local capaz de salvar a dignidade das famílias e preservar os costumes e as vidas daqueles que estavam fadados à morte como vítimas do abandono por parte dos seus pais. Assim, foi com a entrada do Código de Mello Mattos que as instituições conhecidas como “Rodas dos Expostos” foram definitivamente fechadas.

O projeto e as ideias de Mello Mattos foram considerados avançados para sua época, mas o insucesso na sua efetivação fez com que a população clamasse por ações mais ostensivas e eficazes. Os internatos ligados aos juizados de menores não conseguiam manter os seus internos. As fugas e as rebeliões passaram a ser constantes.

### **Serviço de assistência ao menor**

A tutela da infância naquele momento caracterizava-se especialmente pela internação em colônias fechadas e com regime de trabalho duro. Para atender ao clamor da sociedade da época, em 1941, no governo ditatorial de Getúlio Vargas, por meio do Decreto-Lei no. 3.799, foi criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), uma espécie de autarquia administrativa para coordenar as instituições ligadas aos juizados de menores. Esta autarquia apregoava a salvação nacional por meio do trabalho e tinha como lema uma educação voltada

---

<sup>7</sup> Segundo Leite (2001, p. 26), a Roda dos Expostos no Brasil foi fundada por um certo Romão de Matos Duarte e mantida pela Santa Casa de Misericórdia. A Casa da Roda existiu inicialmente nas cidades de Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo, espalhando-se depois por outros lugares do Brasil. O objetivo formal da Roda era “salvar a vida de crianças que eram deixadas nas portas de casa ou igrejas, oferecendo-as para adoção de famílias bem constituídas. Só bebês ou crianças muito pequenas podiam ir para lá, e os que atingissem os 7 anos sem serem adotados eram removidos para outros locais”.

O processo de recebimentos dos bebês se dava pela colocação em uma porta giratória capaz de ocultar a identidade daqueles que queriam deixar os seus filhos no momento em que estavam abandonando os recém-nascidos. Enfim, a Roda dos expostos representou uma “solução” para o problema da criança enjeitada daquela época e representou também um local para esconder a criança indesejada pela família. Assim, preservavam-se os valores morais, a tranqüilidade da família e a paz social. Entretanto, a falta de infra-estrutura, os poucos investimentos, as precárias condições de higiene e asseio favoreceram um elevado número de óbitos, às vezes mais de 80% dos assistidos faleciam. O sistema da Roda perdurou até os anos 90, quando definitivamente foi fechada.

para a profissionalização dos jovens delinquentes e, posteriormente, a sua reintegração social de forma útil para a nação. Estas eram as regras principais do Estado governado por Vargas e, também, a forma encontrada para retirar os jovens da criminalidade e salvá-los do estado de pobreza.

A rotina prevista pelo SAM era dura, e, por isso, muitos jovens não resistiam e acabavam falecendo. Os jornais da época noticiavam os horrores a que os jovens eram submetidos, chegando a intitular o SAM de “Internato dos Horrores” ou “Sucursal do Inferno”. A década de 1960 foi marcada por severas críticas às práticas aplicadas pelo SAM, como denúncias de corrupção por parte dos dirigentes, superlotação, desvio de verbas, transformação das instituições em cabides de empregos e incapacidade de recuperação dos internos que, em alguns casos, saíam das instituições piores do que entravam. A fama de fabricar criminosos logo se espalhou pela sociedade com as constantes divulgações de matérias que denunciavam as atrocidades acontecidas no interior dos internatos. Com a publicação do livro “Sangue, Corrupção e vergonha”, um ex-diretor do SAM, Paulo Nogueira Filho, em 1956, denunciou os horrores que presenciou ao assumir a direção da instituição:

Espantou-me a promiscuidade em que viviam aqueles seres de todos os tamanhos, de todas as idades e procedência, vivendo numa ociosidade deprimente. Comiam e dormiam; uns entregavam-se à pederastia e outros fumavam maconha; os que podiam incorporavam-se a “gang” para as excursões externas de rapina ou para a promoção de rebeliões internas. Nem livro, nem uma aula, nem um esporte. O projeto cinematográfico estava quebrado; não havia bola, nem peteca, nem ginástica e muito menos rádio ou vitrola. Para distração, os menores ouviam, de quando em quando, gritos dos enclausurados e viam, diante de si, permanentemente, os muros alvos e altos, que, encimados por uma rede de arame farpado, circulavam a casa e o pátio (NOGUEIRA FILHO, 1956, p. 37).

Denunciou, ainda, os abusos sexuais praticados contra as internas,  
*in verbis*:

Determinado estabelecimento do Serviço, asseveraram-me, chegara a se transformar em centro aberto de lenocínio. O encarregado, ele em pessoa, escolhia as mocinhas, enfeitava-as, levando-as, em seguida, à casa da senhora Maria da Conceição, onde não raro pernoitavam, servindo de pasto à luxúria de moços e velhos devassos, quando não, tarados, endinheirados. Jamais se soube ao certo do destino de muitas dessas vítimas (NOGUEIRA FILHO, 1956, p. 59).

A respeito do perfil dos funcionários da instituição, o autor foi mais categórico:

Convicto das ligações dessa mesma “gang” com os meios da malandragem e do crime, não deixei de enfrentar o problema, apontando as atividades de grupos de quadrilheiros que atuam alguns de dentro para fora do Serviço e outros agindo em sentido inverso. Ver-se-ão nesses episódios, mais do que em quaisquer outros, as dificuldades, na prática, insuperáveis, que tolhem a ação dos defensores da sociedade na luta ingente contra o crime que ronda os estabelecimentos do SAM.

Apoiado no consenso geral, afirmo categoricamente a cumplicidade de funcionários do Serviço na mercância de menores, sem ter, contudo, conseguido, uma só vez, levá-los aos tribunais, não obstante resultados positivos sobre a descarada impunidade em que vivem esses torpes indivíduos (NOGUEIRA FILHO, 1956, p. 24).

Além da violência que meninos e meninas sofriam, a corrupção praticada pelos funcionários e as práticas inadequadas de atendimento foram também alvo de denúncias. Enfim, as graves revelações trouxeram a público uma das mais terríveis atrocidades praticadas por condutas criminosas contra a infância e a adolescência no nosso país.

### **Código de Menores de 1979**

Para preencher a lacuna deixada pelo SAM, foi criada, em 1964, pelo Decreto-Lei no. 4.313, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), consubstanciada na nova política implantada no

Brasil pelo regime militar de 1964 e pelas diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do Menor<sup>8</sup> (PNBEM). Entretanto, mesmo tendo como pano de fundo o bem-estar<sup>9</sup> do menor, o novo modelo não apresentou grandes mudanças de procedimentos em relação às práticas anteriores de segregação e violência física. Na prática, a nova sistemática implantada servia como um instrumento de controle do regime político autoritário instituído pelos militares.

O pensamento de ressocialização e recuperação dos internos foi deixado de lado e, para mantê-los segregados do convívio social, foram criados verdadeiros internatos/prisões, que contribuíram, ainda mais, para o agravamento dos problemas sociais dessas crianças e adolescentes do país e para a sua exclusão das políticas públicas. Naquele momento tudo que se colocasse em desacordo com a ordem estabelecida pelo Estado autoritário implantado deveria ser rechaçado, reduzido ou aniquilado, ainda que se tratasse de ações envolvendo menores. Então, a segregação era a solução viável para os problemas provocados por crianças e adolescentes desassistidos, ainda que fossem vítimas do abandono de seus pais.

A problemática referente à infância deixa, então, de ser uma questão meramente social e de exclusão das políticas públicas, tanto da criança como de seus pais, e se enquadra nos preceitos da ideologia da segurança nacional. A Escola Superior de Guerra passa a dar suporte para

---

<sup>8</sup> Segundo Veronesse (1977, p. 34), a fundamentação teórica da PNBEM foi buscada na Declaração Universal dos Direitos da Criança e na elevação da importância da família na formação moral/educacional da criança e do adolescente. Porém, uma vez que a FUNABEM assumiu na prática uma postura setorial e comprometida com a situação da política vigente, suas propostas se tornaram meramente paliativas. Ao fechar os olhos para a realidade nacional, não considerou as verdadeiras necessidades da infância e da juventude brasileira, inserido-as num só contexto de carência que atingiu não só a si, mas a sua família, bem como toda a sua classe de origem. A PNBEM e, por conseguinte, a própria FUNABEM, serviram como instrumentos de controle da sociedade civil. E não só. A política institucional que o Brasil vinha adotando demonstrava-se, pelo crescimento do número de crianças marginalizadas, além de ineficiente, também incapaz de reeducá-las, haja vista o estilo metodológico nelas empregado, em que a criança era sujeito passivo, cliente de uma pedagogia alienada.

<sup>9</sup> O bem-estar era uma adequação da assistência social ao processo de desenvolvimento e modernização da sociedade com o intuito de melhorar as condições de vida, sobretudo das populações mais carentes. Entretanto, a tônica era um paternalismo institucionalizado com único método engerado sob a ótica do estado. De certa forma, uma tentativa de controle para que a sociedade e o Estado não se confrontem. Mantendo trancafiado o “menor”, a ordem instituída não sofreria qualquer possibilidade de abalo, aliás, naquele momento boa parte da população brasileira manteve-se acuada e constrangida.

o repasse de todo o pensamento autoritário da época, o qual se baseava na institucionalização e, se necessário, no uso da força para conter os que se rebelassem. A infância desamparada e desassistida deixa de ser responsabilidade das instituições privadas e passa a integrar a lógica do Estado autoritário.

Em decorrência dessa nova ideologia e sob a tutela do Estado, que estava intervindo para “proteger”, é que muitas vidas foram ceifadas, muitos irmãos foram separados, os “filhos da pobreza” foram afastados de suas comunidades, de seus amigos, de suas histórias, de seus familiares e enclausurados nos grandes orfanatos, que se constituíam mais prisões do que locais de acolhimento. Tudo em nome da prevenção e controle do problema social do menor.

Para dar sustentabilidade a esse novo modelo, em 10 de outubro de 1979, com a Lei 6.697, foi promulgado o Código de Menores, que amparava legalmente as práticas estatais. O novo ordenamento apregoava que o Estado deveria interferir na vida de todos aqueles que, abaixo de 18 anos, se encontravam em abandono material, vítimas de maus-tratos, vítimas da exploração sexual e da delinquência, que se encontravam em situação irregular<sup>10</sup>, para dar um novo rumo, cuja solução, na maioria dos casos, se constituía na segregação.

O juiz de menor ganha um status diferente de seus colegas. Para dar respaldo às suas ações, não havia necessidade do processo legal, pois a legitimidade de suas atitudes estava consubstanciada na proteção e poderiam agir de forma livre e independente.

<sup>10</sup> A expressão “situação irregular” foi introduzida pelo Código de Menores de 1979:

Art. 2º. Para efeito desse Código, considera-se em situação irregular o menor:

I- privado de condições essenciais à saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável, manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;

II- vítimas de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;

III- em perigo moral, devido encontra-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;

b) exploração em atividade aos bons costumes;

IV- privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;

V- com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;

VI- autor de infração penal.

Parágrafo único. Entende-se por responsável aquele que, não sendo pai ou mãe, exerce, a qualquer título, vigilância, direção ou educação de menor, ou voluntariamente o traz em seu poder ou companhia, independentemente de ato judicial.

No âmbito dos estados da federação, foram criadas as instituições locais, que receberam o nome de Federação Estadual do Bem-Estar dos Menores (FEBEMs), que ficavam sob a supervisão das políticas gerais traçadas pela FUNABEM.

No auge da vigência do Código de Menores, a maioria das crianças e jovens recolhidos nas instituições/prisões não eram autores de nenhum crime; ao contrário, eram vítimas do abandono material de suas famílias e da exclusão do sistema formal de educação pública, que não reservava vagas para contemplar crianças e jovens das famílias mais empobrecidas. O jovem desassistido encontrava nas ruas das cidades o único local para sobreviver ou retirar o sustento de sua família. Muitas vezes era o próprio adolescente quem mantinha a sua família, composta geralmente por um grande número de irmãos.

Sem sombra de dúvidas, esse foi um período de trevas para a infância brasileira desassistida; não que os tempos passados fossem prosaicos e leves, aliás, o processo de alijamento de crianças e adolescentes pobres e de suas famílias foi crescente desde o Brasil Colônia. Mas, foi no período de 1964, com a implantação da Política Nacional do Menor, que a história brasileira de negação e violação de direitos chegou a seu ápice, se materializou no grau máximo de desigualdade e exclusão social.

Os jovens que se encontravam bem ajustados em suas famílias não causavam nenhuma preocupação ao Estado. Em contrapartida, aqueles que estavam fora desse contexto social recebiam tratamento e tutela diferenciados, pois se encontravam em situação irregular e se enquadravam na categoria abandonados/delinquentes. Muito sabiamente, Marta de Toledo Machado pondera acerca dessa problemática:

E assim historicamente se constituiu a categoria criança não-escola, não família, criança desviante, criança em situação irregular, enfim, carente/delinquente, que passa a receber um mesmo tratamento e a se distinguir de nossos filhos, que sempre foram vistos simplesmente como crianças-jovens, compondo uma nova categoria, os menores (MACHADO, 2003, p. 3).

Ainda sobre a categoria abandonados/delinquentes, acrescenta a referida autora:

E a nova categoria expressa no binômio carência/delinquência, aliada à distinção que se faz entre infância ali inserida e as boas crianças, vai se confirmar todo o direito material da Infância e da Juventude e as instâncias judiciais criadas para a aplicação desse direito especial, que, ele sim, já nasceu menor (MACHADO, 2003, p. 4).

A construção dessa separação social, em que, de um lado, estavam crianças e adolescentes e, de outro, abandonados e carentes, estes designados por um único termo —“menores” —, representou a segregação de um grupo social, a infância desassistida. Tal situação perversa se revelava na tutela do Estado, que via na criança e no adolescente objetos de interferência e não sujeitos-cidadãos.

Essa construção histórica e social de negação de direitos das crianças e adolescentes respinga nos dias atuais. Quantas vezes nos deparamos com crianças que pedem esmolas nas sinaleiras de nossas cidades e nos referimos a elas como um grupo de menores e, os nossos filhos, jamais, os denominamos dessa forma? Isso acontece muitas vezes, também, nos meios de comunicação, especialmente, nos telejornais e na imprensa escrita. Casos de violação de direitos, praticados por adolescentes em conflito com a lei oriundos de uma família pobre, não recebem o mesmo “tratamento” quando são praticados por um adolescente de uma família que tem recursos financeiros. As ocorrências no primeiro caso acabam sendo publicizadas de forma desrespeitosa pela mídia.

Desconstruir o mito do menor e as práticas de assistência asilar de segregação às crianças e aos adolescentes, com o discurso de “ser para o bem da criança”, de “salvá-la do seu meio promíscuo” ou “como forma de salvar o país”, constitui um enorme desafio de todos aqueles que acreditam na infância como a fase da descoberta do mundo, das brincadeiras e da curiosidade aguçada. O mundo para a criança deve ser

um celeiro de descobertas e um lugar seguro para se viver, como diz o menino Felipe no livro *Pinóquio às Avessas*, de Rubem Alves: “O mundo é muito divertido. Há tantas coisas para ver, tanta coisa para aprender!”. E, ainda acrescenta o autor sobre o encantamento da criança pelo mundo: “Os olhos das crianças são sempre curiosos. Elas querem ver o que está escondido, querem saber o que está por detrás das coisas” (ALVES, 2005, p. 14) E os adultos têm a responsabilidade de tornar os espaços públicos seguros para que as crianças se tornem o que elas descobrirem que querem ser. Com diz o poeta Milton Nascimento: “Há que se cuidar do broto pra que a vida dê flores e frutos.”

### **Considerações finais**

Diante das relevantes questões abordadas, cabe salientar que o período 1964-1985 foi marcado, na história brasileira, pela intimidação e repressão aos direitos políticos e civis. As ações sociais tiveram o condão de legitimar grupos que se beneficiavam com o poder instituído. Os cidadãos estavam completamente fora do processo decisório ou participativo. O golpe de 64 instalou no país um regime de força, marcado pela intimidação dos sindicatos e pela derrota de qualquer possibilidade de abertura política e interlocução entre o Estado e o cidadão. Enfim, o governo instituído repreendeu qualquer possibilidade de negociação que envolvesse interesses coletivos. Como consequência, todas as decisões foram tomadas de forma não democrática, ou seja, baseadas na autoridade arbitrária do governo central.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, uma nova ordem vem a ser estabelecida na política social brasileira, representando um marco na luta pelos direitos sociais e humanos. Contudo, chamamos a atenção para o fato de que a negação desses direitos (humanos e sociais) não se encerrou com a promulgação do texto constitucional. O favor, a cordialidade, a simpatia ainda persistem, como marca de nossa sociabilidade política. O tardio processo de conquista de direitos sociais e políticos mostra que ainda estamos na contramão das novas tendências



internacionais, sem falar na perda de alguns direitos conquistados, para se adequar aos ajustes reclamados pela política neoliberal.

A herança cultural deixou traços significativos na sociedade política contemporânea contribuindo para um engessamento das iniciativas participativas nas políticas sociais. Tudo tem que ter um ganho, um favorecimento, um atrativo, tornando impossível uma iniciativa para a construção de uma política que se faz por meio da fala, da reivindicação, do conflito e da negociação de interesses coletivos na cena política. Práticas tradicionais autoritárias e clientelistas, caracterizadas pela cordialidade de outrora, segundo os termos de Holanda (2000), deveriam ser substituídas pela afirmação de direitos universais pautados em interesses coletivos. Entretanto, vivemos as consequências de decisões tomadas de forma não democrática, centralizada na autoridade do Estado paternalista, que troca favores por benefícios econômicos, e por uma política baseada na mera administração de interesses.

Oliveira (1998, p. 1), ao analisar a construção da cidadania no Brasil, pondera:

Os esforços constantes e continuados dos dominados de toda espécie, para alcançar patamares mínimos de convívio democrático, esteio da figura insubstituível do Estado Democrático, são permanentemente destruídos pelo amplo leque dos dominantes, que utilizam para além dos códigos de sociabilidade anticidadão e antidemocrático, o poder estatal de forma implacável.

Nesse dilema encontra-se a população periférica das cidades brasileiras, que passaram a conviver com uma forma moderna de cordialidade do Estado, que, por sua vez, perde a sua centralidade e ganha estatuto de mero agenciador, avaliador e, direta e indiretamente, financiador de projetos ou programas sociais terceirizados para as populações mais carentes.

No contexto das transformações pelas quais o Brasil vem passando nas últimas décadas, vamos buscando desconstruir as políticas

públicas de outrora que, por sua vez, reafirmam o que dissemos anteriormente, ou seja, são políticas públicas paliativas que têm a sua marca na história do assistencialismo, na cordialidade, na simpatia e na troca de favores, principalmente entre dominantes e dominados como descreveu Sérgio Buarque de Holanda ou, ainda, na segregação e na exclusão social, como denota toda a legislação instituída para a criança pobre antes da Constituição Federal de Brasil de 1988.

Desfazer esse ranço do passado e lutar para a implementação de políticas públicas que assegurassem direitos e garantias para todos, principalmente para crianças e adolescentes, e que reparassem séculos de injustiça social foram as bases utópicas do final do século XX. O século XXI, por sua vez, terá como desafio a efetivação dessas conquistas, cuja inspiração Mário Quintana (1951, p. 32) nos oferece com seus versos:

Se as coisas são inatingíveis... ora!  
Não é motivo para não querê-las...  
Que triste os caminhos, se não fora,  
A mágica presença das estrelas!

## Referências

ALVES, Rubem. *Pinóquio às avessas: uma estória sobre crianças e escolas para pais e professores*. Campinas: Verus, 2005.

AZEVEDO, Sérgio Grabrielli de; MENEZES, Wilson Ferreira; FERNANDES, Cláudia Monteiro. *Fora do lugar: crianças e adolescentes no mercado de trabalho*. Salvador: ABET, 2000.

BULCÃO, Irene. A produção de infância desiguais: uma viagem na Gênese dos conceitos “crianças e “menor”. In: NASCIMENTO, Maria Livia do. *Pivetes: a produção de infância desiguais*. Niterói: Intertexto, 2002.

CARVALHO, Francisco Pereira Bulhões. *Direito do menor*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2003.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_.; *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. Incluindo artigos, ensaios de alguns teóricos em homenagem aos 70 anos de Raízes do Brasil.

LEITE, Ligia Costa. *Meninos de rua: a infância excluída no Brasil*. São Paulo: Atual, 2001.

MACHADO, Martha de Toledo. *A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos*. São Paulo: Manole, 2003.

QUINTANA, Mário. *Espelho Mágico*. Porto Alegre: Globo, 1951.

NOGUEIRA FILHO, Paulo. *Sangue, corrupção e vergonha*. São Paulo: Organização Libertas, 1956.

OLIVEIRA, Francisco de. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: \_\_\_\_\_.; RIZEK, Cibele Saliba (Org.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. *Entre a terra e o céu*. mensurando a utopia. Petrópolis: Finep/Novib, 1998.

TRINDADE, Judite Maria Barboza. O abandono de crianças ou a negação do óbvio. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 19, n. 37, p. 35-58, 1999.

UNICEF. *Relatório da situação da infância e adolescência brasileira*. Brasília, 1997.

VERONESE, Josiane Rose Petry. *Os direitos da criança e do adolescente*. São Paulo: LTR, 1999.

Recebido em: outubro de 2011

Aprovado para publicação em: dezembro de 2011