

ESTADO, SOCIEDADE E CRIANÇA: A CONFIGURAÇÃO DA INFÂNCIA NO BRASIL (1927-1990).

Carlos Henrique de Carvalhoⁱ

Trata-se de um estudo que procurou analisar a “reconstituição” histórica da legislação relativa à infância e adolescência no Brasil, no período compreendido entre 1927 e 1990, com a finalidade de compreender como esta legislação possibilitou a regulamentação das crianças, enquanto categoria social. Foram analisados três momentos em particular: o contexto e a promulgação do Código de Menores de 1927; o Estatuto do Menor de 1979 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990. Portanto, objetivou-se identificar os marcos balizadores dos conflitos sociais, que envolviam a figura da criança, para a elaboração de uma legislação específica a esse agente social. No momento em que as condições sociais do país estavam se deteriorando, em função do processo de industrialização colocado em andamento pelas elites brasileiras.

É com esta intenção que identificamos no Código Penal Republicano, de 1890, elementos conservadores, isto é, ele não trouxe alterações significativas para a situação da criança em termos de responsabilidade penal. Estabeleceu a inimputabilidade penal até os nove anos; na faixa etária de 9 a 14 anos, para os que houvessem agido com discernimento, determinava-se submissão a regimento educativo e disciplinar e entre 14 e 17 anos eram estipuladas penas de cumplicidade, que resultavam efetivamente na redução para dois terços do tempo previsto para o adulto que houvesse cometido a mesma infração. Na prática cotidiana das instituições penais o que se pode concluir é que até fins do século XIX, com raras exceções, não havia tratamento diferenciado para crianças e jovens infratores.

As primeiras legislações e instituições específicas destinadas à infância e adolescência surgiram, em diversos países europeus e nos E. U. A, em fins do século XIX e nas primeiras décadas do século XX. Elas eram "apresentadas como resultado do triunfo do humanitarismo em relação às crianças pobres que, tanto na Europa como nos Estados Unidos, tinham sido, junto com as mulheres as principais vítimas do sistema fabril."ⁱⁱ As novas leis instituições foram legitimadas pela doutrina da situação irregular, que tinha como eixo a idéia de controle social dos "menores" infratores e daqueles considerados abandonados moral ou materialmente por seus familiares. Em nome da proteção da criança e da sociedade, as novas leis davam aos juizes especialmente o poder de intervir na vida das famílias pobres, consideradas desagregadas, e de determinar o destino de suas crianças e jovens. Ente interesse do mundo jurídico pela criança coincidiu com a afirmação das ciências médica.

Os tribunais de menores foram criados primeiramente em Illinois, nos E.U.A. em 1899 e sucessivamente na: Inglaterra (1905), Alemanha (1908), Hungria e Portugal (1911), França (1912), Japão (1922), Espanha (1924 e no México (1927).

Estas instituições foram criadas sob a influência das instituições pioneiras norte-americanas e do Primeiro Congresso Internacional de Tribunais de Menores, realizado em Paris em 1911, quando foi afirmada e legitimada a idéia da intervenção estatal ilimitada para supostamente proteger crianças e jovens abandonados e delinquentes. Foram dois os motivos declarados pelo Congresso, que serviram para legitimar as reformas da justiça de menores:

"as espantosas condições de vida nos cárceres, onde as crianças eram alojadas de forma indiscriminada junto com os adultos e a formalidade e inflexibilidade da lei penal, que obrigando o respeito, entre outros, aos princípios de legalidade e de determinação da sentença, impediam a tarefa de repressão-proteção do direito dos menores"ⁱⁱⁱ

As sugestões apontadas pelo Congresso incorporadas nas legislações de diversos países consistiam basicamente em ampliar as funções do juiz e em atribuir um caráter familiar à justiça de menores, anulando a figura da defesa e dando às sentenças um caráter familiar à justiça de menores, anulando a figura a defesa e dando às sentenças um caráter ilimitado, o que estenderia na prática o tempo em que os "menores abandonados delinquentes" estariam

sobre o controle do sistema judicial. As duas metas principais apontadas pelos reformadores eram a criação: de locais de internação para os 'menores infratores', distintos dos adultos, e de uma legislação específica para os mesmos. Nesse congresso a maioria dos representantes provinha dos países europeus e dos Estados Unidos; da América Latina estiveram presentes: Cuba, El Salvador e Uruguai.

Na América Latina os tribunais de menores foram instituídos simultaneamente aos europeus: na Argentina em 1921, no Brasil em 1923 e no Chile em 1928. Mas em muitos países latino-americanos estes tribunais não foram efetivamente implantados, permanecendo na prática o encarceramento junto com os adultos.

"A Argentina constitui-se num exemplo extremo neste sentido pois setenta anos depois de promulgada a lei, os tribunais não tinham sido instaurados a nível nacional. Em outros países da região seu número reduzido os tornava meramente simbólicos."^{iv}

A legislação específica para crianças e adolescentes foi implantada, primeiro na Argentina em 1919 e por último na Venezuela, em 1939^v.

No Brasil se percebe que as sugestões do Congresso aparecem incorporadas na primeira legislação específica, o Código de Menores Mello Mattos de 1927. O Código Mello Mattos era destinado aos menores de 18 anos de idade abandonados moral ou materialmente e aos delinquentes, ou seja, aos 'menores em situação irregular'. Os menores eram considerados abandonados quando se encontrassem nas seguintes situações:

"1) que não tenham habitação certa, nem meios de subsistência por serem seus pais falecidos, desaparecidos, desconhecidos ou não terem tutor ou guardião; 2) que se encontrem eventualmente sem habitação certa, nem meios de subsistência devido a indigência, enfermidade, ausência ou prisão dos pais e guardiões; 3) que tenham pai, mãe, tutor ou guardião reconhecidamente incapaz ou impossibilitado de cumprir deveres para com eles; 4) que tenham pai, mãe ou guardião que se entregue à prática de atos contrários à mora e aos bons costumes; 5) que se encontrem em estado habitual de vadiagem, mendicância e libertinagem; 6) que frequentem lugares de jogo ou de moralidade duvidosa ou andem na companhia de gente viciosa ou de má vida; 7) que sejam vítimas de maus tratos físicos habituais ou castigos imoderados; privados de alimento ou cuidados à saúde; empregados em ocupações proibidas ou contrárias à moral e aos bons costumes ou que lhes ponham em risco a vida e a saúde; incitados habitualmente à gatuñice, mendicância ou libertinagem devido à crueldade, abuso, negligência a exploração dos pais, tutor ou guardião e 8) que tenham pai, mãe, tutor ou guardião condenado à sentença irrecorrível, a mais de dois anos de prisão, a qualquer pena como co-autor, cúmplice, encobridor ou receptor de crime cometido pelo filho, pupilo menor sob sua guarda ou por crime contra este."(Artigo 26).^{vi}

A segunda categoria era a dos delinquentes, menores de 14 a 18 anos de idade que haviam cometido algum ato infracional, estes eram "submetidos a um processo especial, com responsabilidade penal atenuada e encaminhamento para prisões-escola (reformatórios) ou na ausência destas, para um estabelecimento anexo à penitenciária adulta."^{vii} Observa-se que neste sentido quase não houveram alterações no tratamento dispensado aos adolescentes em relação aos códigos anteriores, de 1831 e de 1889. É importante indicar que esta forma de classificação 'abandonado-delinquente' influenciou as legislações posteriores que embora adotassem nomenclaturas diferentes, apresentavam a referida distinção significativa entre 'abandonados e delinquentes', classificando também os pais e/ou responsáveis.

A competência do Juizado de Menores era muito ampla com se observada, não apenas pela extensão do grupo alvo de controle (e especialmente pelo grande número de situações consideradas como abandono), mas também pelas

possibilidades dadas ao juiz para intervir na vida familiar, podendo inclusive suspender o pátrio poder; ficavam ainda sob sua jurisdição as funções penais, civis, trabalhistas e administrativas.

Nas décadas de 40 e 50 o problema do menor continuou a ocupar a agenda internacional, sendo objeto de discussão em congressos de diferentes países: I Congresso Panamericano de Criminologia Santiago, Chile em 1944; Chile em 1944; I Congresso Panamericano de Medicina, Odontologia Legal e Criminologia, Havana, Cuba, em 1946; I Conferência Panamericana de Criminologia, Rio de Janeiro - São Paulo, em 1947; Seminário Latino-Americano sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente, Rio de Janeiro, em 1953; e I Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino, São Paulo, em 1955 (para citar apenas os mais importantes).^{viii}

Em 1959, foi aprovado, pela Assembléia Geral das Nações Unidas, o primeiro documento legal de âmbito internacional, concebendo a criança como sujeito de direitos - a *Declaração Universal dos Direitos da Criança*. Nesta declaração foram afirmados o direito:

"à igualdade; a um nome e a nacionalidade; à alimentação, moradia e assistência médica adequadas para a criança e a mãe; ao lazer; a ser socorrido em primeiro lugar; a ser protegido contra o abandono e a exploração no trabalho e a crescer dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos."^{ix}

No Brasil diferentes projetos de alteração do Código de Menores foram elaborados nas décadas de 60 e 70. A leitura destes projetos parece indicar que duas correntes diferentes procuravam impor-se naquele período. A primeira corrente afirmava a necessidade de incluir na legislação específica brasileira os dez princípios da Declaração dos Direitos da Criança, proclamada pela ONU em 1959; esta inclusão havia sido recomendada pelo VIII Congresso da Associação Internacional de Juizes de Menores (Genebra 1970). Os projetos que seguiram esta tendência foram os seguintes: o 'Esboço Cavalcanti de Gusmão' apresentado no III Encontro Nacional de Juizes de Menores (Brasília, 1968) e solicitado pelo Ministro da Justiça Alfredo Buzaid; e o 'Substitutivo Paulista', que deveria substituir o Projeto 105 elaborado pelo Senador Carneiro e considerado como retrogado pelos juizes de menores. A segunda corrente parecia pretender limitar o Direito dos Menores, ao âmbito estritamente jurídico, que deveria ser considerado distinto do social como se observa na seguinte citação de CAVALLIERI (Juiz de menores filiado à este correntes):

"Ao comentar o que ele mesmo chamou de uma corrente brasileira, Rafael Sajon falou de um direito total de menores convivendo com um direito judicial de menores. O primeiro seria amplo, envolvendo programas e propósitos mundiais de proteção; o segundo seria o Direito do Menor. O mestre argentino pretendeu separar os dois campos, aquele mais amplo ocupado pelo Instituto Interamericano da Criança e de tantas instituições existentes; e o campo mais restrito do Direito do Menor, restrito à área jurídica".^x

O projeto representativo desta corrente foi o da Comissão da Associação Brasileira de Juizes de Menores, elaborado à convite do Ministro Nascimento da Silva para apresentar ementas ao Substitutivo Paulista.

A partir da implantação do regime autoritário, em 1964, a política de atendimento à infância e adolescência passou a ser regulamentada por dois documentos legais a Política do Bem Estar do Menor (PNMEM, lei 4513/64) e posteriormente o Código de Menores (Lei 6697/79). A PNBEM era definida por uma órgão central, a FUNABEM (Fundação Nacional do Bem Estar do Menor) e executada nos estados pelas FEBEMs.

O Código de Menores de 1979 baseava-se na doutrina da situação irregular, que já havia norteado as legislações antecedentes: este código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores: I - até 18 anos de idade, que se encontrem em situação irregular; II - entre 18 e 21 anos, nos casos expressos em leis; medidas de caráter preventivo aplicam - se a todo menor de 18 anos, independente de sua situação (art.I). Considera-se em situação

irregular o menor: I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável b) manifesta impossibilidade dos pais para provê-las; II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsáveis; III - em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária 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 (art.II).

No Código não distinção entre crianças e adolescentes, os mesmos não são definidos como sujeitos de direitos e não há nenhuma menção a deveres do Estado e da Sociedade ou de penalidades previstas para violadores. Há apenas alguns atos considerados como infrações contra a "assistência, proteção e vigilância a menores" referentes a divulgação de dados e da imagem, a frequência em determinados ambientes e ao descumprimento dos deveres inerentes ao pátrio poder por parte dos pais ou responsável.

O sistema de atendimento, norteado pelo Código de Menores e pela PNBEM, foi caracterizado por Antônio Carlos Gomes da Costa, como sendo responsável pela degradação pessoal e social de crianças e adolescentes, objetos do

"círculo perverso da institucionalização compulsória: apreensão - o menor é apreendido nas ruas pelo policiamento ostensivo ou ronda do comissariado de menores; triagem e investigação: realizada em diversas fases que podem envolver a Delegacia de Menores, o Juizado de Menores e o Centro de Triagem da FEBEM (Fundação Estadual do Bem Estar do Menor); rotulação - como resultado do estudo social do caso, o menino é enquadrado em categorias sociais (abandonado, carente, desassistido) ou nas categoria legais previstas no Código de Menores; deportação - por decisão judicial, o menino é arrancado do seu continente afetivo (família ou bando de rua) e das vinculações sociais e culturais com sua comunidade de origem; confinamento - ao fim deste ciclo, ocorre o seu confinamento em internato que, paradoxalmente, passa a Ter a missão de ressocializá-lo."^{xi}

Concluí-se, portanto, que todos os documento legais relativos a infância e adolescência no Brasil, de 1927 a 1979, foram norteados pela doutrina da situação irregular, que procurava legitimar uma intervenção estatal absoluta sob crianças e adolescentes pobres, rotulados menores, sujeitos ao abandono e considerados potencialmente delinqüentes. A intervenção estatal do ponto de vista legal é feita a partir da suspensão dos direitos civis e políticos dos 'menores abandonados delinqüentes'. Justifica-se esta suspensão atribuindo-se a esse grupo e a seus pais uma incapacidade inata ou eventual para o exercício desses direitos. No entanto a justificativa estatal para a suspensão de direitos foi manipulada conforme interesses organizacionais e socais diversos dos interesses próprios das crianças e adolescentes e que se alteraram ao longo da história mas mantiveram como eixo a juridicalização dos problemas do grupo rotulado "menores abandonados-delinqüentes" excluído dos direitos e das políticas sociais básicas.

O Código de Menores de 1979 e a PNBEM, foram revogados a partir da elaboração da nova Constituição Federal em 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado pelo Congresso Nacional em junho de 1990, entrando em vigor no dia 12 de outubro do mesmo ano.

A Constituição Federal, no artigo 227, determina que: "É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, 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".

NOTAS

ⁱ Doutor em História pela Universidade de São Paulo, Mestre em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia e Professor do Centro Universitário de Patos de Minas (UNIPAM), email: chc@ufu.br.

ⁱⁱ Idem, Ibdem, p. 134.

ⁱⁱⁱ MENDEZ, E. e COSTA, A C. **Das necessidades aos direitos**. Vol. 4. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 19.

^{iv} Idem, Ibdem, p. 37.

^v Idem, Ibdem, p. 37.

^{vi} CAVALLIERI, Alyrio. **Direitos do Menor**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1978, pp.41-42.

^{vii} JASMIN, Marcelo Gantus. Para uma história da legislação sobre o menor. **Revista de Psicologia**. Fortaleza: 4 (2): 1986. p.88.

^{viii} MENDEZ, op. cit. p. 30.

^{ix} ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 20/11/1959.

^x CAVALLIERI, op. cit. p.13

^{xi} COSTA, op. cit. p. 130.