

A arte de governar crianças



Conselho Editorial de Educação:

José Cerchi Fusari
Marcos Antonio Lorieri
Marcos Cezar de Freitas
Marli André
Pedro Goergen
Terezinha Azerêdo Rios
Valdemar Sguissardi
Vitor Henrique Paro

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

A Arte de governar crianças : a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil / Irene Rizzini, Francisco Pilotti, (orgs.) . — 3. ed. — São Paulo : Cortez, 2011.

Realização: CIESPI em convênio com a PUC-Rio

Vários autores

Bibliografia

ISBN 978-85-249-1493-5

1. Assistência a menores — Brasil — História 2. Crianças — Política governamental — Brasil — História 3. Crianças pobres — Brasil 4. Menores — Leis e legislação — Brasil — História I. Rizzini, Irene. II. Pilotti, Francisco.

09-03857

CDD-362.70981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Infância : Políticas sociais, legislação e assistência :
História : Problemas sociais 362.70981

Irene Rizzini • Francisco Pilotti (Orgs.)

Arno Vogel • Esther Maria de Magalhães Arantes • Eva Faleiros •
Irma Rizzini • Vicente de Paula Faleiros

A arte de governar crianças

A história das políticas sociais, da legislação
e da assistência à infância no Brasil

3ª edição

6ª reimpressão



A ARTE DE GOVERNAR CRIANÇAS

Irene Rizzini e Francisco Pilotti (Orgs.)

Capa: aeroestúdio sobre imagem do acervo do Projeto Portinari.

Reprodução autorizada por João Candido Portinari.

Preparação de originais: Agnaldo Alves

Revisão: Maria de Lourdes de Almeida

Composição: Linea Editora Ltda.

Coordenação editorial: Danilo A. Q. Morales

Texto revisto a partir da 2ª edição em maio de 2009.

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou duplicada sem autorização expressa dos organizadores e do editor.

© 2009 by Organizadores

Direitos para esta edição

CORTEZ EDITORA

R. Monte Alegre, 1074 — Perdizes

05014-001 — São Paulo - SP

Tel. (11) 3864 0111 Fax: (11) 3864 4290

e-mail: cortez@cortezeditora.com.br

www.cortezeditora.com.br

Realização:

CIESPI, em convênio com a PUC-Rio

Impresso no Brasil — setembro de 2021

Sumário

Prefácio à 2ª edição revista <i>Irene Rizzini</i>	7
Sobre la segunda edición del libro <i>Francisco Pilotti</i>	11
INTRODUÇÃO ♦ A infância sem disfarces: uma leitura histórica.....	15
PARTE 1	
Bases da arte de governar crianças.....	31
CAPÍTULO I ♦ Infância e processo político no Brasil <i>Vicente de Paula Faleiros</i>	33
CAPÍTULO II ♦ Crianças e menores: do <i>pátrio poder</i> ao <i>pátrio dever</i> . Um histórico da legislação para a infância no Brasil <i>Irene Rizzini</i>	97
PARTE 2	
Pontos de partida para uma história da assistência privada à infância no Brasil	151
CAPÍTULO III ♦ Rostos de crianças no Brasil <i>Esther Maria de Magalhães Arantes</i>	153

CAPÍTULO IV ♦ A criança e o adolescente. Objetos sem valor no Brasil Colônia e no Império	
<i>Eva Teresinha Silveira Faleiros</i>	203

PARTE 3

O menor filho do estado. Pontos de partida para uma história da assistência pública à infância no Brasil.....	223
---	-----

CAPÍTULO V ♦ Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas	
<i>Irma Rizzini</i>	225

CAPÍTULO VI ♦ Do Estado ao Estatuto. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo	
<i>Arno Vogel</i>	287

CONCLUSÃO ♦ A arte de governar crianças. Lições do passado, reflexões para o presente	323
--	-----

Siglas utilizadas	331
-------------------------	-----

Sobre os autores	333
------------------------	-----

Prefácio à 2ª edição

*Irene Rizzini**

É com satisfação que aceitamos o convite da Cortez Editora para reeditar *A Arte de Governar Crianças*. O projeto do livro nasce de uma proposta latino-americana de promover estudos comparados sobre políticas sociais voltadas para a infância com um enfoque histórico. Este era o projeto que nos apresentava Francisco Pilotti nos primeiros anos da década de 1990, então, Diretor de Projetos e Pesquisa do Instituto Interamericano del Niño, em Montevideu, Uruguai. A proposta veio a ampliar e a enriquecer os esforços que já empreendíamos, na época, dedicados ao estudo da história da criança na história do Brasil.

Em *A Arte de Governar Crianças* mergulhamos em uma riqueza de fontes documentais na busca de referências à infância e adolescência, tendo como recorte aqueles/as que eram alvos da assistência pública e privada no Brasil. Buscávamos compreender como eram vistas as crianças desde os mais remotos tempos — desde as crianças indígenas; as que aqui chegaram de Portugal e de outros países, inclusive em navios negreiros; as que aqui nasceram, da conjugação de etnias. Queríamos reportar como eram descritas, que preocupações causavam, que problemas e soluções apontavam os filantropos e representantes das mais variadas instituições que tinham sua dedicação e seu agir direcionados para a criança.

* Professora e pesquisadora do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, diretora do CIESPI (Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância) e Presidente da rede mundial de pesquisa Childwatch International.

Nossa meta era reconstruir os nexos sobre a infância a partir das informações que sobreviveram aos tempos. Tentamos também captar os silêncios e as lacunas. Estas lacunas alimentaram perguntas que permaneceram na obscuridade ou foram parcialmente respondidas, por exemplo: quem eram os familiares e amigos das crianças que se tornavam *filhos do Estado*? Como teriam reagido os pais daqueles/as que desapareceram atrás dos muros dos *internatos de menores* ao longo dos séculos? Como viviam? Quem eram efetivamente as crianças e os adolescentes? Praticamente inexistiam registros sistemáticos sobre sua origem, sua cor e outros aspectos básicos de suas vidas.

Mesmo com todas estas perguntas, acumulamos imenso material que nos serviu de base para construir marcos históricos claros sobre a história da assistência no Brasil. São marcos que englobam as lógicas dos discursos e das práticas produzidas por representantes da elite intelectual e política brasileira — aqueles que deram o tom da arte de governar as crianças ao longo da história. Estes marcos históricos falam de raízes que fundaram o Brasil sob o ponto de vista de sua população infantil.

A despeito do foco no passado, as análises desenvolvidas pelos autores revelam-se atuais. Apesar do tempo transcorrido e das muitas mudanças, percebem-se no presente, ideias e práticas cuja herança vem de muito longe. O historiador Fernand Braudel, em uma resenha sobre o famoso livro de Caio Prado Júnior, *Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia* (1945), nos remete a este fato, quando afirma: “A matéria viva do Brasil atual é uma sucessão de transformações. Contudo, ainda não encontrou os marcos nos quais se amalgamar de forma minimamente durável: sente-se a presença de uma realidade já muito antiga que até nos admira de aí achar e que não é senão aquele passado colonial”.¹

Difícil e ousado o desafio de buscar as raízes históricas da assistência à infância, em um passado, cujos registros se encontram dispersos e por vezes esquecidos em diversos arquivos. Em muitos sentidos, porém, foi uma

1. “Fernand Braudel resenha Caio Prado Júnior”. Apresentação de Bernardo Ricupero e Paulo Henrique Martinez ao texto de Braudel intitulado: “No Brasil: dois livros de Caio Prado Júnior”. *Praga, Estudos Marxistas*, 8. São Paulo: Hucitec, 1999, p. 131-137.

gratificante tarefa. Os marcos que analisamos denotam a imensa riqueza das informações que, mesmo sofrendo os efeitos da falta de uma política de tratamento e preservação, constituem bases concretas de estudo e pontos de partida para muitas outras análises. Sentimo-nos recompensados por termos realizado a tarefa e pela oportunidade de revisitá-la nesta edição.

Sobre la segunda edición del libro

*Francisco Pilotti**

Con gran satisfacción acogemos la decisión de la Cortez Editora de presentar una nueva edición de *A Arte de Governar Crianças*, originalmente publicada en 1995. Esta obra fue el producto de una investigación comparada sobre políticas sociales e infancia en varios países de América Latina, coordinada por la Organización de los Estados Americanos y financiada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda. En Brasil, el proyecto contó con la participación de destacados investigadores bajo el liderazgo de la Profesora Irene Rizzini, a quienes reiteramos nuestros agradecimientos y felicitaciones por una labor académica de altísimo nivel.

Resulta útil recordar aspectos del momento histórico en el que apareció la primera edición de esta obra, dado que ello puede facilitar la contextualización del texto. Desde esta perspectiva, la mención de algunas de las características más sobresalientes del contexto en el que fueron originalmente concebidos los contenidos de *A Arte de Governar Crianças* hace ya más de una década atrás, puede contribuir a una comprensión más profunda de los capítulos que conforman este libro. Pensamos, además, que un ejercicio de esta naturaleza estimula una lectura de los contrastes, cambios y continuidades que enmarcan la consideración de la situación social de la infancia a lo largo de la historia.

* Secretario Ejecutivo Adjunto para el Desarrollo Integral — Organización de los Estados Americanos.

Cuando se lanzó a principios de los noventa el proyecto que dio lugar a este libro, la preocupación por los temas de la infancia latinoamericana y brasileña se inscribía en ciertos supuestos y algunas constataciones empíricas, entre las que destacan las que se indican a continuación. En primer término, se confiaba que la reforma legislativa actuaría como un poderoso agente de cambio social, capaz de transformar a los menores en niños ciudadanos, particularmente a partir de la promulgación en Brasil del Estatuto da Criança e do Adolescente y la posterior aprobación, a nivel internacional, de la Convención sobre los Derechos del Niño. En segundo lugar, este nuevo marco jurídico, inspirado en gran medida en la doctrina de los derechos humanos, brindaba la plataforma para impugnar y exigir cambios al agotado y desacreditado aparato estatal y plantear, simultáneamente, nuevos abordajes basados en la activa participación de la sociedad civil y los gobiernos locales en la protección integral de la infancia.

Casi 18 años después, la situación de la infancia presenta avances y retrocesos cuyo resultado neto no es tan alentador como se preveía en esos años, caracterizados por la intensa actividad organizada por diversos y variados movimientos sociales estimulados por la recuperación de espacios de participación perdidos durante la oscuridad de los procesos autoritarios. Actualmente, y en el marco del fortalecimiento de la democracia en la mayoría de las sociedades latinoamericanas, se aprecian mutaciones en el discurso con el que se aborda la problemática de niños y niñas. Pareciera que tiende a desaparecer del imaginario colectivo el niño de la calle, icono de los movimientos de los años 90, siendo reemplazado por la imagen amenazante del joven infractor. En muchos de nuestros países la preocupación por los derechos del niño parece haberse sustituido por preocupaciones por el orden público.

Estos y muchos otros cambios en la percepción de los problemas infanto-juveniles, así como las políticas sociales formuladas y aplicadas por los nuevos diseños institucionales, tales como los Ministerios de Desarrollo Social de reciente creación, plantean desafíos para los marcos conceptuales que intentan analizar y comprender la cambiante dinámica de la construcción social de la infancia en las sociedades latinoamericanas.

En este esfuerzo analítico, pensamos que *A Arte de Governar Crianças* sigue siendo un referente fundamental para comprender la situación actual de la infancia brasileña, tanto por la riqueza interpretativa de los períodos históricos que preceden al actual, como por su particular enfoque metodológico que combina el análisis histórico con una visión integrada de la interrelación entre el marco jurídico, las políticas sociales, la respuesta institucional desde el Estado, y las acciones emprendidas por la sociedad civil.

Introdução

A infância sem disfarces: uma leitura histórica

O desafio contido neste livro, de buscar uma retrospectiva das várias formas de atenção dispensadas à infância no decorrer dos séculos, tem suas razões de ser. Há muito tem sido a infância alvo de interesse social, acadêmico e técnico; de discussões abalizadas e leigas, de preocupação sincera e de jogo das elites; e, certamente alvo de ação, com viés filantrópico e fundamentação política.

Instituições foram erguidas para ampará-la; leis foram formuladas para protegê-la; diagnósticos alarmantes demandaram novos métodos para a sua educação ou reeducação; experiências de atendimento foram implementadas, visando debelar o abandono e a criminalidade. O problema, no entanto, persiste e hoje atinge milhões de crianças. O desenrolar dessa história, ainda muito pouco conhecida em nosso país, precisava ser pesquisado, ordenado, interpretado e escoimado das impressões enganosas, que sugerem uma longa caminhada, quando, na verdade, quase não se saiu do mesmo lugar de origem. No decorrer do tempo, a infância foi tratada de diversas maneiras. As relações sociais com a família, com a Igreja, com o Estado e com outros estamentos da sociedade perpetuaram valores morais, religiosos e culturais, reproduzindo dominadores e subjugados em seus papéis.

O foco principal dessa história é a infância pobre — crianças e adolescentes que permaneceram à margem da sociedade. Aqueles que não se enquadraram, fornecendo à sociedade, “homens de bem”, afinados com a ética capitalista do trabalho. Em nossa história, a eles se reservou a pie-

dade e a solidariedade de uns; a indiferença, a hipocrisia ou a crueldade de outros.

Reconhecemos o sincero e valioso empenho de personagens — ilustres ou incógnitos — que dedicaram suas vidas à causa da infância. Contudo, a história das políticas sociais, da legislação e da assistência (pública e privada), é, em síntese, a história das várias fórmulas empregadas, no sentido de manter as desigualdades sociais e a segregação das classes — pobres/servis e privilegiadas/dirigentes. Instrumentos-chave dessas fórmulas, em que pesem as (boas) intenções filantrópicas, sempre foram o recolhimento/isolamento em instituições fechadas, e a educação/reeducação pelo e para o trabalho, com vistas à exploração da mão-de-obra desqualificada, porém gratuita.

Assim, o “problema da infância”, claramente diagnosticado há pelo menos 100 anos como um “problema gravíssimo”, e, invariavelmente associado à pobreza,¹ em momento algum foi enfrentado com uma proposta séria e politicamente viável de distribuição de renda, educação e saúde.

Difícilmente, no passado ou no presente, a dinâmica do sistema capitalista ensejaria simultaneidade entre crescimento, repartição da renda e justiça social. O que parece também verdadeiro para o futuro, por mais transformadoras que se pretendam as novas relações do mundo atual. A manutenção das desigualdades sociais tem um forte êmulo propulsor para o sistema econômico capitalista, que, mantido, gera inevitavelmente uma contraface socialmente injusta. A essência do problema está em que, intrínseco a este mecanismo da economia, não estão contidos os valores da justiça e da ética, e sim categorias bastante distintas, de eficácia, eficiência, produtividade e resultados.

No que se refere ao caso específico das políticas dirigidas à infância, prevaleceu, no Brasil até o presente, a “necessidade” de controle da população pobre, vista como “perigosa”. Manteve-se, pois, o abismo infranqueável entre infâncias privilegiadas e menores marginalizados. Impuseram-se reiteradamente propostas assistenciais, destinadas a compensar a ausência

1. Este ponto será fundamentado nos capítulos que se seguem.

de uma política social efetiva, capaz de proporcionar condições equitativas de desenvolvimento para crianças e adolescentes de qualquer natureza. Vejamos algumas das mãos pelas quais eles passaram ao longo dos últimos séculos.

Criança: responsabilidade de quem?

Em todos os tempos e em qualquer parte do mundo, existiram crianças desvalidas — sem valor para e sem proteção de alguém — órfãs, abandonadas, negligenciadas, maltratadas e delinquentes. A quem caberia a responsabilidade de assisti-las é uma questão que tem acompanhado os séculos, compondo uma intrincada rede de assistência provida por setores públicos e privados da sociedade. No Brasil, a história mostra que foram muitas as mãos por que passaram tais crianças. A retrospectiva dessa história contém, certamente, valiosos ensinamentos para o presente...

Nas mãos dos jesuítas: evangelizar

No período colonial, a assistência à infância no Brasil seguia determinações de Portugal, aplicadas por meio da burocracia, dos representantes da Corte e da Igreja Católica. Igreja e Estado andavam juntos. O Evangelho, a espada e a cultura europeia estavam lado a lado no processo de colonização e catequização implantado no Brasil. Ao cuidar das crianças índias, os jesuítas visavam tirá-las do paganismo e discipliná-las, inculcando-lhes normas e costumes cristãos, como o casamento monogâmico, a confissão dos pecados, o medo do inferno.

Com isso os “soldados de Cristo”, como eram também chamados os padres da Companhia de Jesus, perseguiram um duplo objetivo estratégico. Convertiam as crianças ameríndias em futuros súditos dóceis do Estado português e, através delas, exerciam influência decisiva na conversão dos adultos às estruturas sociais e culturais recém importadas.

Para alcançar essa finalidade, desenvolveu-se, no interior das reduções jesuíticas, um complexo e bem estruturado sistema educacional, cuja missão era submeter a infância ameríndia a uma intervenção, moldando-a de acordo com os padrões de seus tutores.

Convém lembrar, a propósito, que a resistência à catequese era capitulada na lei portuguesa como motivo suficiente para o uso da força, mediante declaração de “guerra justa”.

Nas mãos dos senhores: as crianças escravas

Por disputas de poder na Corte de Portugal, os padres perderam seu poder político e material nas missões indígenas, por iniciativa do Marquês de Pombal, Ministro do Rei, em 1755. Os jesuítas foram expulsos e a escravização dos índios proibida. A exploração pelos colonos, no entanto, continuou. Os colonos implantaram o povoamento, principalmente na zona costeira, visando extrair e exportar riquezas naturais, como madeira, ouro ou cultivar produtos de exportação, como a cana-de-açúcar e, mais tarde, o café. Para este fim, foi abundantemente utilizada a mão-de-obra escrava proveniente da África.

O escravo era elemento importante para a economia da época. Era mais interessante, financeiramente, para os donos das terras importar um escravo que criar e manter uma criança, pois com um ano de trabalho, o escravo pagava seu preço de compra. As crianças escravas morriam com facilidade, devido às condições precárias em que viviam seus pais e, sobretudo, porque suas mães eram alugadas como amas-de-leite e amamentavam várias outras crianças.

Mesmo depois da Lei do Ventre Livre, em 1871, a criança escrava continuou nas mãos dos senhores, que tinham a opção de mantê-la até os 14 anos, podendo, então, ressarcir-se dos seus gastos com ela, seja mediante o seu trabalho gratuito até os 21, seja entregando-a ao Estado, mediante indenização.

Vale registrar que o abandono de crianças, escravas ou não, era uma prática bastante frequente até meados do século XIX, mesmo nos países considerados “civilizados”.

Nas mãos das Câmaras Municipais e da Santa Casa de Misericórdia: as crianças expostas

Desde 1521, por ordem de D. Manuel, coube às Câmaras Municipais cuidar das crianças abandonadas, podendo, para tanto, criar impostos. Muitas vezes, os vereadores, representantes das elites, pertenciam à irmandade da Misericórdia e nem sempre conseguiam harmonizar a ação política da Câmara com a da Santa Casa, no tocante às decisões quanto aos custos de manutenção desta forma de assistência.

Segundo a moral cristã dominante, os filhos nascidos fora do casamento não eram aceitos e, com frequência, estavam fadados ao abandono. A pobreza também levava ao abandono de crianças, que eram deixadas em locais públicos, como nos átrios das igrejas e nas portas das casas. Muitas eram devoradas por animais. Essa situação chegou a preocupar as autoridades e levou o Vice-Rei a propor duas medidas no ano de 1726: esmolas e o recolhimento dos expostos em asilos.

Foi assim que a Santa Casa de Misericórdia implantou o sistema da Roda no Brasil, um cilindro giratório na parede que permitia que a criança fosse colocada da rua para dentro do estabelecimento, sem que se pudesse identificar qualquer pessoa. O objetivo era esconder a origem da criança e preservar a honra das famílias. Tais crianças eram denominadas de enjeitadas ou expostas.

A primeira Roda foi criada na Bahia, em 1726, com recursos provenientes de doações de alguns nobres, por autorização do Rei e consentimento dos dirigentes da Santa Casa. No ano de 1738, foi criada a Roda do Rio de Janeiro e, em seguida, em diversas outras localidades.

As crianças enjeitadas nas Rodas eram alimentadas por amas-de-leite alugadas e também entregues a famílias, mediante pequenas pensões. Em geral, a assistência prestada pela Casa dos Expostos perdurava em torno de sete anos. A partir daí, a criança ficava, como qualquer outro órfão, à mercê da determinação do Juiz, que decidia sobre seu destino de acordo com os interesses de quem o quisesse manter. Era comum que fossem utilizadas para o trabalho desde pequenas.

Na Casa dos Expostos, a mortalidade era bastante elevada, tendo atingido a faixa dos 70% nos anos de 1852 e 1853 no Rio de Janeiro (Teixeira, 1888), devido à falta de condições adequadas de higiene, alimentação e cuidados em geral. Consta que a Roda do Rio de Janeiro funcionou até 1935 e a de São Paulo até 1948, apesar de terem sido abolidas formalmente em 1927.

Nas mãos dos asilos

O asilo de órfãos, abandonados ou desvalidos, isto é, daqueles que estivessem “soltos”, fugindo ao controle das famílias e ameaçando a “ordem pública”, tornou-se uma prática corrente no século XIX, quando teve impulso a ideia de propiciar educação industrial aos meninos e educação doméstica às meninas, preparando-os(as) para ocupar o seu lugar na sociedade. As instituições, em sua maioria, eram mantidas por ordens religiosas, auxiliadas por donativos e por vezes, pelos poderes públicos. Esta tendência manteve-se no século XX, quando foram criadas inúmeras instituições do gênero.

A antiga prática de recolher crianças em asilos propiciou a constituição de uma cultura institucional profundamente enraizada nas formas de “assistência ao menor” propostas no Brasil, perdurando até a atualidade. O recolhimento, ou a institucionalização, pressupõe, em primeiro lugar, a segregação do meio social a que pertence o “menor”; o confinamento e a contenção espacial; o controle do tempo; a submissão à autoridade — formas de disciplinamento do interno, sob o manto da prevenção de desvios ou da reeducação dos degenerados. Na medida em que os métodos de atendimento foram sendo aperfeiçoados, as instituições adotavam novas denominações, abandonando o termo asilo, representante de práticas antiquadas, e substituindo-o por outros, como escola de preservação, premonitória, industrial ou de reforma, educandário, instituto...

Sendo a instituição voltada para a prevenção ou para a regeneração, a meta era a mesma: incutir o “sentimento de amor ao trabalho” e uma “conveniente educação moral”, como aparece no regulamento do Abrigo de Menores, de 1924.

Ao longo dos anos, várias vozes se levantaram contra o regime vigente nestas instituições, principalmente nas escolas oficiais. O regime de caserna, com grandes dormitórios coletivos e tratamento impessoal, contrariava a convicção corrente, desde as primeiras décadas do século XX, das vantagens do sistema familiar na educação de crianças. Contudo, somente a partir dos anos 80, o sistema de internato destinado à infância pobre foi efetivamente questionado, por comprometer o desenvolvimento da criança e do adolescente, e por constituir-se enquanto prática dispendiosa, ineficaz e injusta, produzindo o chamado “menor institucionalizado” — jovens estigmatizados, que apresentam grande dificuldade de inserção social após anos de condicionamento à vida institucional. Em contraposição, a internação de crianças ricas em colégios internos era, há tempos, uma prática rejeitada pela sociedade, levando à extinção da maioria dessas instituições, muitos antes de se defender a mesma destinação aos internatos dos pobres.

Nas mãos dos higienistas e dos filantropos

Os higienistas, em geral médicos, preocupados com a alta mortalidade infantil nas cidades brasileiras, tinham como proposta intervir no meio ambiente, nas condições higiênicas das instituições que abrigavam crianças, e nas famílias. Em meados da metade do século XIX, surgiu a Puericultura, especialidade médica destinada a formalizar os cuidados adequados à infância. Estabeleceu-se, no meio médico, um debate sobre a melhor forma de se cuidar dos expostos, o que efetivamente determinou uma melhoria nas condições de higiene na Casa dos Expostos. A obediência à “lei de higiene” (Autran, 1904, p. 93), ou seja, aos preceitos higiênicos, tornou-se uma necessidade incontestável no século XX, consolidando a importância do papel do médico nas instituições.

Foram várias as iniciativas dos higienistas, tais como a criação dos Institutos de Proteção e Assistência à Infância, o primeiro deles fundado no Rio de Janeiro pelo Dr. Moncorvo Filho, em 1901; a criação de dispensários e ambulatórios, com serviços de consulta médica às crianças pobres, “gotas de leite”, palestras para as mães, entre outros.

Os higienistas estavam identificados com o movimento filantrópico, que travava um embate com os representantes da ação caritativa, nas primeiras décadas do século. A filantropia distinguia-se da caridade, pelos seus métodos, considerados científicos, por esperar resultados concretos e imediatos, como o bom encaminhamento dos desviantes à vida social, tornando-os cidadãos úteis e independentes da caridade alheia. A noção de prevenção do desvio e recuperação dos degenerados entranhou de tal forma na assistência, que nas décadas seguintes, filantropia e caridade tornaram-se sinônimos. O conflito foi superado por uma acomodação das disparidades, pois ambas tinham o mesmo objetivo: a preservação da ordem social.

Nas mãos dos tribunais: reformatórios e casas de correção

Na passagem do século XIX para o XX, juristas defendiam em congressos internacionais, a ideia de um “novo direito”, com participação ativa da Europa, Estados Unidos e América Latina. Falava-se numa justiça mais humana, que relevasse a reeducação, em detrimento da punição. As novas ideias foram logo transpostas para o caso dos menores, em parte por que, em termos penais, as fases da infância e da juventude chamavam a atenção (o aumento da criminalidade entre menores era fato documentado, na época, em diversos países); e, em parte porque, sob o ponto de vista da medicina e, mais tarde, da psicologia, vislumbravam-se novas possibilidades de formação do homem, a partir da criança. Na década de 1920, consolidou-se a fórmula Justiça e Assistência para os menores viciosos e delinquentes. Estes eram objetos de vigilância por parte do Juízo de Menores e da Polícia, classificados de acordo com sua origem e história familiar e normalmente encaminhados para as casas de correção ou as colônias correcionais, onde deveriam permanecer em seção separada dos adultos, resolução nem sempre obedecida. Tal fato causava indignação entre os defensores da reeducação dos menores, que propunham a criação de instituições especiais para esta população, visando reeducá-la através da formação profissional — as chamadas escolas de reforma, que começaram a ser criadas neste período, por determinação do Código de Menores.

A proposta de criação de tribunais para menores irradiou-se por todas as partes, ao longo deste século. Se por um lado, os menores foram beneficiados com a instauração de processos afinados a uma legislação especial, por outro, a delinquência juvenil resistiu como um desafio de difícil solução até o presente. A despeito dos avanços obtidos com o Estatuto da Criança e do Adolescente, no sentido de garantir meios de defesa para aqueles que cometessem infrações penais, na prática poucas opções existem e a privação de liberdade persiste como medida amplamente utilizada, apesar de todas as recomendações em contrário.

Nas mãos da polícia: defesa nacional

A prática do recolhimento de menores desenvolveu-se associada à polícia, graças ao acordo entre autoridades do Juízo de Menores e esta última. Foram criadas, neste sentido, delegacias especiais para abrigar menores que aguardavam encaminhamento ao Juiz. Inúmeras irregularidades foram sistematicamente denunciadas nestes estabelecimentos, onde predominavam os vícios da corporação policial, sendo os “menores” tratados com violência como em qualquer outra delegacia.

Esta função policial de “limpeza” das ruas, retirando elementos considerados indesejáveis, persistiu ao longo dos anos e só veio a ser questionada recentemente, com o advento da nova legislação, na década de 1980.

Nas mãos dos patrões: a criança trabalhadora

A partir de meados do século XIX, houve grande demanda de força de trabalho nas fábricas, sobretudo as de tecidos. Mulheres e crianças foram, então, incorporadas, recebendo salários baixíssimos. Menores eram recrutados em asilos e cumpriam carga horária semelhante a dos adultos. Outros trabalhavam para complementar a renda familiar.

Os patrões justificavam a exploração do trabalho infantil alegando que retiravam os menores da ociosidade e das ruas, dando-lhes uma ocupação útil. Foram, pois, contra o Código de Menores de 1927, que não autorizava o trabalho antes dos 12 anos.

Nos anos 1930, o governo implantou escolas de ensino profissionalizante; o sistema nacional de aprendizagem industrial e comercial ficou, contudo, nas mãos dos empresários, através do SENAI e do SENAC, criados no início da década de 1940.

A questão do trabalho permaneceu controvertida ao longo do tempo. Jamais se cumpriu o que era estabelecido por lei. Apesar disso, o tema divide opiniões, na medida em que parte da população infantil não pode deixar de trabalhar, pois seus ganhos compõem o orçamento familiar. As estatísticas oficiais indicam que há pelo menos sete milhões de trabalhadores entre 10 e 17 anos como parte da população economicamente ativa (IBGE, 1992). Não é conhecido o contingente dos que trabalham no chamado setor informal, numa média de 8 a 10 horas por dia. Estima-se, porém, que este número seja bem superior àquele referente aos menores empregados no setor formal.

Nas mãos da família...

Na história aqui retratada, a família aparece como aquela que não é capaz de cuidar de seus filhos. As mães eram normalmente denegridas como prostitutas e os pais como alcoólatras — ambos viciosos, avessos ao trabalho, incapazes de exercer boa influência (moral) sobre os filhos e, portanto, culpados pelos problemas dos filhos (os “menores”).

Surpreende o fato de que, salvo raríssimas exceções, não são documentados os incontáveis casos de famílias que, apesar da imagem (certamente introjogada por elas, em algum nível) e de todos os demais obstáculos encontrados, conseguiram criar seus filhos na pobreza. E, no entanto, sabe-se por observação e pelo senso comum, que a circulação de crianças entre famílias das classes socialmente menos favorecidas é bastante frequente — os chamados “filhos de criação”.

O mito criado em torno da família das classes empobrecidas serviu de justificativa para a violenta intervenção do Estado neste século. Com o consentimento das elites políticas da época, juristas delegaram a si próprios o poder de suspender, retirar e restituir o Pátrio Poder, sempre que julgassem uma família inadequada para uma criança.

A primeira tentativa do governo em regulamentar a “assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes”, no início da década de 1920, legitimou a intervenção do Estado na família, não só através da suspensão do Pátrio Poder, mas também pela apreensão dos menores ditos abandonados, mesmo contra a vontade dos pais. Tal medida foi consequência da percepção que certos setores da sociedade tinham das famílias pobres. Por isso, na lei, as situações definidas como de abandono, tais como: não ter habitação certa; não contar com meios de subsistência; estar empregado em ocupações proibidas ou contrárias à moral e aos bons costumes; vagar pelas ruas ou mendigar etc., só se aplicavam aos pobres.

Na era Vargas, a família e a criança das classes trabalhadoras passaram a ser alvo de inúmeras ações do governo, inaugurando uma política de proteção materno-infantil. Num período em que um contingente significativo de mulheres começou a se lançar no mercado de trabalho, provocando mudanças na estrutura e dinâmica familiares, Estado e sociedade se uniram para manter a estabilidade da família e garantir a adequada educação da criança, de acordo com a concepção de cidadania da época, isto é, a formação do trabalhador como “capital humano” do país, através do preparo profissional e o respeito à hierarquia pela educação moral.

Nas mãos do Estado: clientelismo

Até a criação do Serviço de Assistência a Menores (SAM), em 1941, não havia no país um órgão federal responsável pelo controle da assistência, oficial e privada, em escala nacional. O SAM manteve o modelo utilizado, desde a década de 1920, pelos Juízos de Menores, atendendo os “menores abandonados” e “desvalidos”, através do encaminhamento às poucas ins-

tituições oficiais existentes e às instituições particulares, que estabeleciam convênios com o governo. Aos “delinquentes”, só restavam as escolas públicas de reforma, as colônias correcionais e os presídios, já que a iniciativa privada não dispunha de alternativas para o seu atendimento.

A partir das primeiras tentativas do Estado em organizar a assistência à infância, na década de 1920, houve um estreitamento da relação entre os setores público e privado. O modelo de assistência daí originado persistiu ao longo do tempo. Contudo, a trajetória dessa relação é repleta de “estórias mal contadas” de abusos, corrupção e clientelismo. Recursos foram distribuídos sem fiscalização rigorosa, obedecendo a critérios escusos, determinados por poderes políticos; verbas foram desviadas através de obras sociais fantasmas, nunca chegando a beneficiar as crianças.

Um exemplo dessa relação clientelista foi dado por um ex-diretor do SAM, Paulo Nogueira Filho, quando denunciou o fato de estabelecimentos não voltados para a internação de “autênticos desvalidos” receberem auxílios do SAM, no ano de 1956 — eram mais de 20 seminários e 50 ginásios (p. 251). Além do que, existiam educandários contratados que atendiam “falsos desvalidos”, crianças de famílias com recursos, que através do “pistolão” ou de outras formas de corrupção, internavam seus filhos diretamente nos melhores educandários.

Nas mãos das Forças Armadas: segurança nacional

De 1964 em diante, a questão da assistência à infância passou, como tantas outras coisas, para a esfera de competência do governo militar. Este via na questão social e, no seio desta, na questão do menor, um problema de segurança nacional, julgando-o, portanto, objeto legítimo de sua intervenção e normalização.

Com esse objetivo, criou a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), às quais coube comandar todas as ações neste terreno. Sua missão era velar para que a massa crescente de “menores abandonados” não viesse a

transformar-se em presa fácil do comunismo e das drogas, associados no empreendimento de desmoralização e submissão nacional.

A política adotada, neste sentido, privilegiou, a exemplo do que aconteceu em quase todos os setores, o controle autoritário e centralizado, tanto na formulação, quanto na implementação da assistência à infância, leia-se, aos “menores” enquanto problema social.

Desse ponto de vista, a “questão do menor” interessava à segurança nacional, não só pela eventual canalização do potencial do “sentimento de revolta” dessa juventude “marginalizada” pelos movimentos de contestação do regime, mas, também, tendo em vista os efeitos da dilapidação do seu potencial produtivo para o processo de desenvolvimento.

Interessava, ainda, por causa das famílias marginalizadas e marginalizantes das quais essas crianças e adolescentes eram o produto socialmente mais visível, mais deletério e mais incômodo, para o modelo de crescimento adotado pelos governos militares. A infância “material ou moralmente abandonada” transformou-se, desse modo, em motivo e canal legítimos de intervenção do Estado no seio e no meio das famílias pobres.

Invocando sempre o primado da prevenção e reintegração social, no ambiente familiar e/ou na comunidade, FUNABEM e PNBEM favoreceram, no entanto, a internação, em larga escala e no país inteiro (através das FEBENS e de entidades privadas de assistência), desses “irregulares” do desenvolvimento com segurança nacional.

Juntas, como irmãs siamesas, mantiveram e aprimoraram o modelo carcerário e repressivo, cuja trajetória ascendente, até o início da década passada, começava a estagnar logo em seguida, entrando em processo de crise e dissolução, quando os militares cederam lugar aos primeiros governos democráticos.

Nas mãos dos Juízes de Menores: o menor em situação irregular

Depois de várias décadas de debate, formulação de dezenas de anteprojetos e movimentação do meio jurídico com o objetivo de fazer aprovar

uma revisão do Código de Menores de 1927, este foi em 1979, finalmente substituído. O Novo Código de Menores veio a consagrar a noção do “menor em situação irregular”, a visão do problema da criança marginalizada como uma “patologia social”. Caberia ao Juiz de Menores intervir na suposta irregularidade, que englobava desde a privação de condições essenciais à subsistência e omissão dos pais, até a autoria de infração penal.

A concentração de praticamente todo o poder de decisão sobre os destinos dos menores (irregulares) nas mãos dos juízes teve vida curta, por ter se concretizado já no final do governo militar. As formas não garantidas dos direitos (sobretudo de defesa) do indivíduo, consideradas arbitrárias e inaceitáveis fora de um regime ditatorial, não sobreviveram à abertura política dos anos 1980.

Nas mãos da sociedade civil: *crianças e adolescentes sujeitos de direitos*

Um novo quadro se esboçou na década de 1980. A noção de irregularidade começou a ser duramente questionada na medida em que as informações sobre a problemática da infância e da adolescência passaram a se produzir e a circular com maior intensidade. As estatísticas sociais retratavam uma realidade alarmante. Parcelas expressivas da população infanto-juvenil pertenciam a famílias pobres ou miseráveis. Eram cerca de 30 milhões de “abandonados” ou “marginalizados”, contradizendo a falácia da proporção minoritária dessa população. Como poderia se encontrar em “situação irregular” simplesmente metade da população de 0 a 17 anos?

Diante desse quadro e graças às possibilidades de organização e participação populares na luta pela garantia de direitos, novos atores políticos entraram em cena. Em pouco tempo surgiu um amplo movimento social em favor das crianças e adolescentes em situação de pobreza e marginalidade social. Essa frente, integrada sobretudo pelas ONGs (organizações não-governamentais), acrescida de demais grupos, denominados como sociedade civil, com apoio da Igreja e dos quadros progressistas dos

órgãos de governo, desencadeou o processo de reivindicação dos direitos de cidadania para crianças e adolescentes.

Esse movimento conseguiu inscrever sua proposta na Constituição de 1988, sob a forma do artigo 227, que manda assegurar, com absoluta prioridade, os direitos de crianças e adolescentes, incumbindo desse dever a família, a sociedade e o Estado, aos quais cabe, igualmente, protegê-las contra qualquer forma de abuso.

De tudo isso resultou o Estatuto da Criança e do Adolescente e, com ele, supostamente, um novo paradigma jurídico, político e administrativo, destinado à resolução da problemática da infância e da juventude no Brasil, nos termos de uma sociedade democrática e participativa.

O atendimento a crianças e adolescentes é considerado parte integrante das políticas sociais. Deve ser proporcionado no seio da comunidade e em consonância com esta. A formulação de políticas específicas caberá, doravante, aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos deliberativos e paritários entre governo e sociedade civil. A primeira instância do atendimento propriamente dito será constituída por Conselhos Tutelares, órgãos permanentes, autônomos e não jurisdicionais, com membros eleitos por cidadãos no plano local, e encarregados de fiscalizar e implementar o cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Desse modo, a responsabilidade pela questão da infância e adolescência foi descentralizada e transferida para a sociedade civil. Os objetivos dessa estratégia eram os mais ambiciosos, como ressaltam os termos “mutação social”, “mutação jurídica”, “mutação judicial” e “mutação municipal”, com que a implementação do estatuto foi saudada por alguns dos seus mais notáveis propugnadores.

Como sempre, no entanto, a realidade tem se revelado infinitamente mais modesta. Os organismos governamentais centralizados de atendimento em larga escala, que deveriam ser extintos, continuaram a levar uma existência obscura, mas ainda ativa, dentro do novo contexto.

Os Conselhos de Direitos, nos seus diversos níveis — nacional, estadual e municipal — demoraram a ser implementados, e onde foram criados e

conseguiram consolidar-se, enfrentam inúmeros dilemas e dificuldades de funcionamento, entre os quais, os que resultam da falta de experiência, capacitação e fundos.

Da mesma forma, os Conselhos Tutelares tiveram de enfrentar múltiplos e consideráveis obstáculos no seu processo de institucionalização, entre eles, a deficiência de “retaguarda” (instituições de atendimento direto), a relutância do poder público municipal, bem como dos órgãos de atendimento, públicos ou privados, em aceitar os novos princípios, as novas formas de gestão e, sobretudo, sua fiscalização pelos Conselhos.

Têm ainda suscitado a oposição dos setores tradicionais da beneficência os quais rejeita, invocando o discurso da cidadania, como “assistencialistas”. Adicionalmente, têm sido desqualificados como interlocutores pelo poder público municipal, o mesmo acontecendo, por parte da população, entre a qual o conhecimento e a aceitação do Estatuto da Criança e do Adolescente está longe de ser uma unanimidade.

Sua principal virtude — a de permitir o surgimento e a resolução de conflitos — esbarra na precariedade de sua infraestrutura, tanto como sua dificuldade de reconhecer e aceitar diferenças, inerentes a todos os espaços democráticos.

Cabe, então, perguntar em mãos de quem se encontram a criança e o adolescente, postos aos cuidados da sociedade civil, no momento em que as mega iniciativas do Estado se retraíram, mingando visivelmente, sem que a iniciativa local tenha conseguido preencher satisfatoriamente o vazio por elas deixado?

A equipe responsável por este estudo, longe de apresentar mais uma análise pessimista da situação do país, quer, ao contrário, revelar os disfarces, distorções e mitos, que se criaram em torno da infância-problema, contribuindo para que novas propostas e políticas, condizentes com possíveis e distintas perspectivas, possam surgir e florescer em nossa sociedade.

PARTE 1

Bases da arte de governar crianças

Capítulo I

Infância e processo político no Brasil

*Vicente de Paula Faleiros**

Perspectivas de análise

Neste texto vamos privilegiar o ângulo de análise das relações políticas, colocando a questão da infância e da adolescência dos pobres no bojo da discussão dos agentes formuladores de política, detentores de poder.

Em decorrência da perspectiva adotada, profundamente dinâmica e relacional, as dimensões particulares para aprofundamento da questão levam em conta a relação Estado/sociedade como um processo de articulação e confronto do econômico e do político, do privado e do público, do poder clientelista/autoritário e do movimento pelos direitos de cidadania nas relações de hegemonia que foram se construindo de acordo com os blocos no poder. Estas dimensões perpassam a análise de todas as conjunturas referidas neste trabalho e são destacadas a partir da proposta de diferentes atores sociais em diferentes momentos históricos. É na proposição e confronto de propostas desses agentes que emergem as estratégias de ação, que se evidenciam as dimensões aqui referidas, colocando o pleito entre trabalho e educação, público e privado, domínio sobre a criança e direito da criança.

* Universidade Católica de Brasília (UCB) e Universidade de Brasília (UnB).

Destacamos três eixos de análise: política de inserção dos pobres no trabalho precoce e subalterno, a relação entre causa pública e coisa privada e relação entre repressão, filantropia e cidadania.

A estratégia de encaminhamento da criança pobre para o trabalho articula o econômico com o político, referindo-se ao processo de valorização/desvalorização da criança enquanto mão-de-obra, como se a desigualdade social fosse natural. Nessa ótica, aos pobres e dominados caberia trabalhar, aos ricos e dominantes caberia dirigir a sociedade. Os discursos e as práticas referentes às políticas para a infância distinguem os *desvalidos* dos *validos* tanto econômica como sócio-politicamente. Os primeiros são desvalorizados enquanto força de trabalho cuja sobrevivência e preparação escolar ou profissional deve estar ao nível da subsistência, validando-se, contraditoriamente, o projeto de direção da sociedade, de vida intelectual que aos segundos caberia. As condições mínimas de trabalho para as crianças e adolescentes pobres parecem máximas aos olhos dos senhores e dos dirigentes das fábricas. Se, por um lado, fala-se em proteção à criança, em trabalho perigoso, e promulgam-se certas leis de impedimento de determinados trabalhos, por outro, a prática é de ignorar a lei, de manter e encaminhar as crianças desvalidas ao trabalho precoce e futuro subalterno, numa clara política de separação de classes ou de exclusão de vastos grupos sociais do exercício da cidadania.

A filantropização do atendimento à criança evidencia uma relação simbiótica público/privado, articulada à questão do patrimonialismo do Estado brasileiro (Faoro, 1993, p. 29), significando a apropriação de um bem público de forma privada, colocando-se o setor público a serviço de interesses privados, com o favorecimento de verbas, cargos e privilégios em benefício privado. Ao mesmo tempo os atores ocupantes de postos públicos buscam favores, legitimação e consenso em torno de seus nomes junto aos setores privados.

As políticas para a infância têm implicado uma interação entre as instituições, estatais e privadas, públicas ou não, com troca de recursos, pessoas e serviços de umas para outras, nem sempre com transparência e rigor, e constantemente na ótica do uso da máquina do Estado para interesses e patrimônios particulares. A esta concepção se contrapõe aquela que

visa a garantia dos direitos da criança e adolescente, mas não hegemônica em todos os setores do governo. O setor privado busca se aliar a grupos e setores da área pública para garantir verbas e cargos bem como proteção do Estado para seus serviços, em troca, muitas vezes, de favores pessoais aos ocupantes de postos públicos ou de apoio eleitoral/eleitoreiro. A “causa da infância” foi objeto de discurso e de ação de inúmeros atores públicos que tinham causas privadas e de atores privados que se empenhavam e se embrenhavam na esfera estatal na defesa de seus interesses privados. Houve também os que defenderam o espaço público, o direito da criança.

A relação entre filantropia e cidadania se evidencia também na dinâmica entre a esfera doméstica e esfera pública. Na primeira predominava o pátrio poder, hoje chamado no novo Código Civil de poder familiar. Esta esfera de poder tem sofrido interferências do Estado para garantir a proteção da criança contra os abusos de seus próprios pais, ao mesmo tempo em que se busca manter a família como símbolo e controle da vida social. A interferência do Estado na desprivatização da esfera doméstica é um processo complexo de construção de uma infância concebida como independente e autônoma do poder dos pais. Nem sempre a criança foi reconhecida como indivíduo independente da esfera doméstica.

A cidadania da criança e do adolescente foi incorporada na agenda dos atores políticos e nos discursos oficiais muito recentemente, em função da luta dos movimentos sociais no bojo da elaboração da Constituição de 1988. Na cultura e estratégias de poder predominantes, a questão da infância não se tem colocado na perspectiva de uma sociedade e de um Estado de direitos, mas na perspectiva do autoritarismo/clientelismo, combinando benefícios com repressão, concessões limitadas, pessoais e arbitrarias, com disciplinamento, manutenção da ordem, ao sabor das correlações de forças sociais ao nível da sociedade do governo. As polêmicas relativas às políticas para a infância demonstram esse conflito de visões e de estratégias, por exemplo, a que se refere à divergência entre os que privilegiam a punição e os que privilegiam o diálogo, a negociação, as medidas educativas.

A relação entre ordem e cidadania se expressa na articulação de políticas para os *perigosos*, nas políticas repressivas, seja com ênfase na tutela pessoal da criança seja com ênfase na ordem geral a ser preservada, seja

na consideração da criança como menor ou incapaz, seja na defesa da raça e da sociedade. A política da menorização também oscila entre o pólo assistencial (abrigos, asilos, albergues) e o polo jurídico (prisões, patronatos, casas correccionais, centros de internamento) articulada a um processo de institucionalização como forma de controle social.

Uma política voltada para a cidadania implica outra relação com o Estado, baseada no *direito* e na *participação*, combina a autonomia da criança, com a solidariedade social e o dever do Estado em propiciar e defender seus direitos como cidadã.

A periodização do estudo e da pesquisa levará em consideração as diferentes conjunturas políticas do período republicano de acordo com as mudanças no poder do Estado e com as relações entre as forças que forjaram as políticas para a infância no Brasil.

As políticas para a infância na República Velha

Nosso pressuposto é de que omissão, repressão e paternalismo são as dimensões que caracterizam a política para a infância pobre na conjuntura da Proclamação da República, decorrentes não só da visão liberal, mas da correlação de forças com hegemonia do bloco oligárquico/exportador.

A República representa, ao mesmo tempo, ruptura e continuidade. Ruptura com a forma pessoal de governar do Imperador, mas continuidade das relações clientelistas e coronelistas, que sustentavam o poder, com troca de favores, com uma combinação do localismo com o uso da máquina estatal em função dos setores exportadores. O bloco no poder, de caráter oligárquico exportador, favorece e subsidia a migração de trabalhadores europeus, adota um forte esquema repressivo diante dos movimentos sociais e articula uma relação clientelista com as populações pobres do campo e da cidade (Faleiros, 1992, p. 52). Na visão liberal predominante defende-se a não intervenção do Estado na área social, e o bloco dominante, embora não homogêneo, tem a hegemonia do setor agroexportador, com grande força do capital cafeeiro, e, segundo Perissinoto (1994), com a supremacia da fração

agroexportadora, em mãos do capital estrangeiro. Apesar do predomínio da agricultura, a urbanização se acentua. A industrialização se inicia, com migração para as cidades. Em 1920 havia 1.189.357 pessoas ocupadas na indústria de transformação contra 195.599 em 1900 (Baer, 1979, p. 376).

A burguesia industrial, por sua vez, também se opõe à legislação social, alegando a liberdade de contrato e a harmonia social, como manifesta Diogo Pupo Nogueira representante das organizações patronais de São Paulo: “as leis sociais têm o caráter de ousada e inábil enxertia e elas são o verdadeiro nascedouro de lutas de classe que se agravam à proporção que as leis se avolumam” (1936, p. 3).

Para se analisar as políticas de proteção à infância em conformidade com os atores situados no próprio bloco de poder é necessário partir da questão por eles mesmos colocada: esta política, de fato, existiu? Homens influentes e ligados ao governo, como Manuel Vitorino (1981, p. 381) afirmam em 1902: “não há uma só lei ou instituição que proteja a primeira infância no Brasil”.

O mesmo autor considera as Rodas de Expostos como uma afronta às leis sociais e humanas e como uma forma de “perpetuação de um matadouro de inocentes, sob o pretexto de *velar a desonra e amparar a miséria* e acrescenta: “é extraordinária e aterradora em geral a mortalidade dos expostos” (...) “a Roda é frequentemente uma tortura de condenados que rompe os laços do afeto”. Mais adiante, no mesmo artigo de 1902, insiste em combater a Roda afirmando: “Se a desonra, a miséria ou a perversidade podem forçar a essa condenação desgraçada, física, moral e socialmente falando... é preciso manter semelhante instituição, não a decorem com o título sagrado de asilo de caridade”. Ao mesmo tempo em que condena a Roda defende a creche “pois a mãe é quem o depõe no bercinho e o vê e agasalha em seu seio”. “Para a operária honesta, a creche é um admirável recurso” e conclui: “ensina a creche o não abandonar os filhos, senão quando o trabalho reclama por eles novos e maiores sacrifícios”, elogiando “o empenho das *senhoras fluminenses* em edificar a obra santa e moralizadora das creches”.

Manuel Vitorino, ex-presidente da República, em substituição a Prudente de Morais, de quem era Vice, critica, a ausência do Estado, ou a omissão do Estado em relação à legislação para a infância e ao mesmo tempo

elogia a iniciativa privada nessa área, configurando uma relação ambígua entre público e privado, com o enaltecimento do paternalismo (Barbosa, 1958, p. 47).

Tanto ele quanto Ruy Barbosa defendem uma reforma cristã da legislação, conciliatória, inspirada na encíclica *Rerum Novarum*. Barbosa critica a corrente positivista, em particular a de Borges de Medeiros, do Rio Grande do Sul, que não admite a intervenção do Estado nas questões sociais, principalmente no que diz respeito às relações capital/trabalho, defendendo a legislação das habitações operárias, o que, na realidade, não sai do papel, pois “até agora o abrigo das classes proletárias é, habitualmente, a casa de cômodos, ou a triste arapuca de retalhos de zinco, latas de querosene e caixas de sabão” (p. 43) e reproduz uma reportagem de *A Noite* que denuncia uma estalagem de 69 cômodos, com 247 pessoas e um só banheiro.

Essa ausência do Estado é também salientada tanto por Moncorvo Filho (1926) que lamenta o “indiferentismo”, como por Lemos Britto (1959, p. 180) que afirma que “não tínhamos o que mostrar”, como por Ruy Barbosa (1919, p. 47) que diz “nada se construiu. Nada se adiantou, nada se fez”.

Conforme o censo de 1920, a família padrão é composta dos pais e cinco filhos (Araujo, 1993, p. 173). Os problemas de carência social já se vinculam, na primeira metade do século, à profunda desigualdade social então existente, com consequências graves para as crianças. Araujo assinala que “a criança pobre pede esmola na igreja ou começa a trabalhar muito cedo, antes dos 10 anos de idade. Ela vende doces na rua, carrega embrulhos, entrega encomendas, é ajudante de pedreiro, carpinteiro ou é operária numa fábrica” (1993, p. 160). A polícia, por sua vez, reprime os “vagabundos” e os encaminha ao juiz de órfãos.

Em *A infância abandonada* Franco Vaz (1905) assinala que a questão da infância abandonada ainda conserva até o presente o seu “estado embrionário”, constatando que na capital “assiste-se com a mais lamentável indiferença o desfilar cotidiano de uma verdadeira legião de esquifes mortuários encerrando os despojos de pequeninos seres”, verificando que de 18.226 óbitos, 1.147 eram natimortos e 5.407 eram de crianças até cinco anos, em 1895 (1905, p. 5). Segundo Moncorvo Filho, em 1899, a mortalidade infantil era de 36,4% e a mortinatalidade de 7,7% (1926, p. 136).

Na ótica de uma política *assistencialista*, Vaz assinala ainda que “não se pode dizer muita coisa daquilo que é tão pouco”, quanto ao que *hoje (sic!)* chamaríamos de sistema de atendimento: Santa Casa, Maternidade, Instituto de Proteção e Assistência à Infância, Casa dos Expostos, para atender ao *abandono material*.

Na ótica repressiva, Vaz se alarma também (“foi o dobro”, diz) com o número de assassinatos praticados por menores (16/20 anos) entre 1856-60 (20 assassinatos) e entre 1890-1894 (39 assassinatos) no Distrito Federal. E justifica sua visão repressiva: “a célula é o primeiro remédio eficaz contra o desregramento infantil, é a medicação de efeitos enérgicos e mais prontos capaz de preparar o organismo da criança para receber os seus mais poderosos reconstituintes: a escola de reforma e a casa de preservação” (p. 77). Estas duas instituições deveriam completar o sistema, atendendo tanto ao abandono moral como ao abandono material das crianças. Vaz, como higienista, defende células especiais para os adolescentes, não as infectas da Casa de Detenção, onde encontrou 18 menores.

Critica ainda a política educacional, já que constata 19.067 matriculados para um total de 106.390 crianças, isto no Distrito Federal, ou seja, no Rio de Janeiro. São excluídos da escola os escravos e seus filhos e as escolas públicas eram insuficientes, “havendo disputa acirrada por vaga na rede pública” (Araujo, 1993, p. 180), com demandas de famílias pobres para obter este acesso mesmo nos internatos. Aliás, o internato privado é também uma opção para as famílias abastadas. Jurandir Freire Costa nota que, na perspectiva higienista “a imagem da família nefasta aos filhos começou a difundir-se no século XIX através da higiene” (1983, p. 171). Daí a importância dada à educação em colégios.

A disciplina e a ordem deveriam existir não somente nas famílias e internatos, mas também nas ruas. Franco Vaz nota que a Lei n. 947 de 29/12/1902 autoriza o governo a reorganizar a polícia, a criar colônias correccionais para reabilitação profissional dos “vadios, capoeiras, meninos viciosos” julgados na capital. O governo, no entanto, reinstalou a Colônia Dois Rios já extinta e com resultados de extrema promiscuidade.

As recomendações de Vaz, ao final do texto citado, misturam aspectos disciplinares com os higiênicos, propondo: “implantação de maternidades,

regulamentação dos serviços de amas-de-leite, fiscalização e multas por fornecer tóxicos às crianças, retirada do pátrio poder em caso de desleixo, difusão de conhecimentos sobre a infância (diante do “tratamento impróprio dado pelas mães”), combate aos “monstros da tuberculose, da sífilis e da varíola”, fundação da Casa de Expostos, asilos públicos e privados para a infância como *bureau ouvert*, obrigação do ensino da higiene, criação de institutos de proteção e subvenções à Santa Casa.

Vaz se inscreve nas propostas da ideologia higienista de seu tempo, combinada com paternalismo. Aceita, no entanto, uma intervenção mínima do Estado diante do problema da criança desvalida, trazendo certa inflexão ao liberalismo reinante.

No que se refere ao *encaminhamento para o trabalho* predomina o uso indiscriminado da mão-de-obra infantil, notando-se, a respeito, a omissão e a complacência do Estado. A lei de 1891, que se referia ao trabalho de menores, segundo Barbosa, nem sequer foi regulamentada, apesar de declarar “impedir que, em prejuízo próprio e da prosperidade futura da pátria sejam sacrificadas milhares de crianças (p. 46). A lei, aliás, não proíbe o trabalho de menores, mas limita a idade e as horas de trabalho. Ou seja, a estratégia de manutenção das crianças no trabalho é a prática que contraria o discurso da proteção. E Barbosa incrimina: “Nada se construiu. Nada se adiantou, nada se fez. A sorte do operário continua indefesa, desde que a lei, no pressuposto de uma igualdade imaginária entre ele e o patrão e de uma liberdade não menos imaginária (idem) nas relações contratuais, não estabeleceu, para este caso de “menoridade social” as providências tutelares, que uma tal condição exige” (ibidem). É a expressão da ideologia liberal.

Como mostramos alhures (Faleiros, 1992) o debate parlamentar na Velha República coloca em confronto, em relação à legislação social, os liberais, o bloco católico, os socialistas e os defensores de uma intervenção gradual do Estado nas questões sociais, de forma mais pragmática que doutrinária. Os liberais, vinculados ao positivismo, defendem a liberdade de contrato, chegando Pennafiel a defender a não intervenção do Estado na proteção do trabalho infantil já que “não se pode suprimir a ordem orgânica, a família na qual estão as crianças que representam a garantia de aposentadoria dos pais” (Documentos Parlamentares de Legislação Social, 1919/1920, v. 3,

p. 486). Esse mesmo autor revela também o medo do bloco hegemônico de uma legislação que traga mais reivindicações, pois mesmo em relação a acidentes do trabalho fala que “vamos promover com esta lei tão inútil, quanto perigosa, lógicas reivindicações econômicas, justos desejos de uma ampla liberdade moral, reclamações enfim de toda a sorte, anárquicas e sem direção” (Ibidem, p. 497). Para esta corrente, a solução para os problemas sociais é a caridade, numa clara estratégia clientelista. O que denominamos de bloco católico propõe uma legislação que possa conciliar patrões e operários; já os de tendência socialista defendem uma ampla intervenção do Estado a favor do trabalhador, conforme Medeiros de Albuquerque (1960, p. 19). Os mais pragmáticos, como certos representantes da bancada paulista, avaliam os dados da conjuntura para encaminhar seus projetos.

Já os empresários, *defendendo o trabalho precoce*, manifestam-se claramente contra a definição da idade mínima de 14 anos para o trabalhador pois, para Pupo Nogueira, esta proibição “perturba a vida fabril ainda incipiente” (1936, p. 106). Nogueira também foi contra a lei de férias (“operário não precisa de férias”, diz) e o limite de oito horas para o trabalho.

Nesse contexto político adverso à legislação social durante os primeiros 20 anos da República, alguns projetos de lei para a infância, no entanto, são apresentados (por exemplo, de Lopes Trovão, Alcindo Guanabara e João Chaves), mas não implementados como uma política geral, existindo, no entanto, iniciativas pontuais para criação de escolas, liceus, subsídios às santas casas, asilos, *numa articulação entre público e privado*, sem enfrentamento dos problemas de mortalidade infantil, do abandono, da péssima qualidade dos asilos, da falta de instrumental jurídico para a proteção à infância.

As críticas aos asilos eram feitas de forma contundente enquanto “lugar de enfurnamento” das crianças, sem instrução, sem higiene, sem luz, pessimamente alimentadas e as ruas eram vistas como “meios peçonhentos” com crianças seminuas, isoladas ou em maltas, dormindo na rua. Os desvalidos eram desvalorizados. A formação das meninas, nos asilos, era voltada para o trabalho doméstico como assinala Irma Rizzini: “estas (as meninas) continuaram a ser enclausuradas em instituições regidas por religiosas, onde recebiam educação doméstica com o fim de se tornarem boas esposas, domésticas ou até religiosas” (1993, p. 67).

Foi a partir das iniciativas ou pressões de higienistas, advogados, moralistas e religiosos que algumas instituições foram se constituindo desde o Império, numa articulação e aliança entre o público e o privado, como é bem salientado no livro de Ataulpho de Paiva (Paiva [1903] apud Rizzini, 1993, p. 91). Esta articulação se traduziria, de forma sistemática, através do Ofício Geral de Assistência, mas só se realiza sob forma clientelista, temporária, por intermédio do esquema das subvenções que configura a política oficial de ajuda ao setor privado. A subvenção é votada ou distribuída anualmente e pode ser cortada, ampliada, modificada conforme os acordos, interesses e negociações de favores em troca de legitimação.

Contabilizando os dados colhidos por Irma Rizzini (1993), observamos que a República herda do Império 16 instituições asilares para a infância no Rio de Janeiro, e entre 1889 e 1930, são criadas 14 instituições de tipo asilos, abrigos, orfanatos, escolas para abandonados e seis instituições ligadas à saúde da criança (dispensários, policlínicas, instituições de assistência à saúde), sendo do Estado o Abrigo de Menores e a Escola 15 de Novembro no Rio de Janeiro, o Instituto João Pinheiro, em Minas Gerais, e o Instituto Disciplinar, em São Paulo. As demais instituições são mantidas por organismos religiosos e contribuições, tanto de particulares, como do Estado.

Higienistas e juristas: enfraquecimento da visão não intervencionista do Estado

Dentre os atores ou agentes que articulam as forças em torno das políticas para a infância considerada pobre, desvalida, abandonada, pervertida, perigosa, delinquente destacam-se os higienistas e juristas, encaminhando estratégias de controle da raça e da ordem, combinadas, não raro, com a interação do setor estatal e do setor privado.

A influência dos *higienistas* se faz sentir na criação da Seção de Higiene Infantil do Departamento Nacional de Saúde Pública e a influência dos *juristas*, na maioria juízes e advogados, na criação do Juizado de Menores. Juristas, como Lemos Britto defendem arduamente, instituições especiais de correção, uma legislação especial e tribunais para menores, o que se reflete

no Congresso Panamericano del Niño de Buenos Aires em 1916 (Britto, 1959). Nesse mesmo Congresso defende-se, também, a importância de uma criança robusta e forte e o controle do aleitamento materno. Médicos e advogados são articuladores de instituições e reformas que foram sendo implantadas na conjuntura de 1920 a 1926, principalmente no governo de Arthur Bernardes, que foi chamado de *Presidente da Criança* por Mello Mattos. Em 1924, comentando o Código de Menores, Beatriz Mineiro (1924) afirma: “O Estado tem o dever da proteção à criança”, pois sendo a criança “raiz da família”, “o futuro (bom ou mau) da sociedade depende tanto da saúde e do vigor com que as crianças nascem, como da maneira por que são criadas e educadas” (p. 3), e conclui “daí a necessidade do Estado lhes prestar a indispensável assistência” (p. 15). Trata-se de uma visão de Estado mais voltada para a raça que para a própria criança. Higienistas e juristas eram também moralistas.

A intervenção do Estado se faz, então, mais manifesta e atuante na questão da infância resultando do enfraquecimento das posições de liberalismo extremo. Deve-se destacar, nos primeiros anos da República, a criação, em 1903, da Escola Correccional 15 de Novembro, assinalando, em seu discurso, uma postura educativa e de encaminhamento e integração da criança no trabalho, ao fixar o objetivo de “dar educação física e moral aos menores abandonados e recolhidos por ordem das autoridades competentes”. Este mesmo encaminhamento é a estratégia dos asilos e orfanatos, dando-se ênfase ao trabalho doméstico, nos ofícios menores, conforme as fichas de obras sociais levantadas por Rizzini (1993). Os viciosos, vagabundos e ébrios habituais são tratados conforme a estratégia da repressão e levados, pela polícia, como vimos, às prisões comuns. Integrar pelo trabalho ou dominar pela repressão eram as estratégias dominantes.

O Estado combina, na sua intervenção na área da infância, a legitimação das figuras que aparecem como doadores graças à assistência com a repressão à desordem. A repressão tem o apoio do chefe de polícia do Rio, que também ajuda a fundar asilos em 1908. O Código Penal, por sua vez, artigo 30, considera inimputáveis os menores até 9 anos, usando o critério do discernimento, e os de 9 a 14 para crimes e não para contravenções, segundo Lemos Britto (1959, p. 43). Desde Tobias Barreto (1884) vários

juristas lutavam para eliminar o critério do discernimento na aplicação de penas a menores.

Articulando o público e o privado, os juristas, advogados e desembargadores fundam obras filantrópicas, como o Patronato de Menores que mantém seis estabelecimentos, em cuja diretoria estão três desembargadores e de cujo conselho fazem parte quatro desembargadores e dois juizes (Sabóia Lima, 1943). Fundado em 1908 o Patronato recebe menores em abandono, sendo quatro de seus estabelecimentos dirigidos por religiosos.

Os higienistas propugnam insistentemente pelo controle das doenças pois, “o meio reforça as taras hereditárias”, salienta Moncorvo Filho (1926, p. 191). Lutam para implantar a inspeção das amas-de-leite e a inspeção higiênica nas escolas (“foco de difusão de moléstias contagiosas”). O próprio Moncorvo reconhece que esta inspeção é difícil e irregularmente exercida (Ibidem, p. 245). A distribuição de leite materno se expande através da organização de lactários privados chamados de “Gotas de Leite”. Moncorvo busca também constante legitimação de sua instituição privada junto às autoridades, por meio de visitas de Presidentes, convites, cartas, conferências, publicações, visando obter subvenções do governo para suas obras de inspeção de amas-de-leite, creche e dispensário. E a estratégia de patrimonialismo, enquanto busca de subvenções, terrenos, pessoal cedido para uma obra privada.

Estes atores e propostas aqui assinalados vão marcar profundamente toda a articulação da política para a infância e a elaboração de um Código de Menores, que se realiza na década de 1920.

A conjuntura de guerra (1914/18) e a do pós-guerra favorecem o clima de efervescência social já desencadeado pela crise econômica do final dos anos 12, pelo desgaste político do bloco no poder, acusado de corrupção, pela emergência de contestação por parte de setores das classes médias e pelas novas manifestações culturais e sociais. A classe média, com o desenvolvimento do trabalho não manual urbano se expande nas regiões urbanas, o movimento tenentista eclode, a Coluna Prestes avança, surgem o Partido Comunista (1922) e o Partido Democrático de São Paulo (1926). Alguns autores, como Paulo Sérgio Pinheiro, assinalam que a presença da classe média no governo será exercida por meio da burocracia civil e do

aparato militar (Pinheiro, *apud* Fausto, 1978, p. 9-37). O Tratado de Versailles põe na agenda do mundo a questão das relações entre capital e trabalho mediante a proposta de legislação trabalhista.

A eleição presidencial de 1919 (com participação de Ruy Barbosa), a Semana de Arte Moderna de 1922 se inscrevem nesse contexto de agitação. Para fazer face a ele, Arthur Bernardes, governa em estado de sítio. As greves operárias de 1917 em várias regiões do país e as de 1919 em São Paulo colocam em movimento a insatisfação operária com os salários baixos e as péssimas condições de trabalho. A resposta do governo é, de imediato, o desencadeamento das ações de seu aparelho repressivo. Algumas propostas vão emergir, nesse contexto, introduzindo pequenas reformas na legislação social, como virá a ser a Lei de Acidentes do Trabalho de 1919 e os projetos da Caixa de Previdência Social para os ferroviários (Faleiros, Vicente de Paula, 1980 e 1992). As reformas resultam dessa correlação de forças na conjuntura onde as forças hegemônicas também se desestruturam com as divisões regionais e o desenvolvimento do setor industrial. Os arranjos políticos (política do café com leite) entre Minas Gerais (produtora de leite) e São Paulo (produtor de café) se desgastam.

A mão-de-obra infantil é usada de forma abundante na indústria e o salário das crianças e adolescentes representa um complemento para os baixos rendimentos das famílias operárias. Em 1919, segundo os dados disponíveis, Esmeralda Moura (1982) chega a calcular em 50% a participação feminina na indústria têxtil e a do menor em 35%, no Estado de São Paulo. A autora assinala que “os menores representam mais de 7% no setor secundário” (p. 32). Não havia, em geral, redução da jornada para as crianças e seus salários eram mais baixos que o dos adultos. Moncorvo Filho traz depoimentos de Clemente Ferreira (p. 191) sobre a tuberculose (“que leva à deterioração física e ao abastardamento da raça”) nas fábricas e relata a inspeção nas oficinas da Casa da Moeda onde 70% das crianças e adolescentes haviam contraído a doença (p. 185).

Jorge Street, dirigente do Centro Industrial, *reafirmando a estratégia de inserção da criança no trabalho precoce*, assinala que tem nas fábricas que dirige cerca de 300 crianças, “todas trabalham 10 horas, como os adultos”, argumenta que são os pais que aí desejam seus filhos, alegando que lhes dá

trabalhos leves, considerando justo que se regulamente o trabalho infantil, mas “as medidas não podem ser exageradas” e não se deve pintar os industriais como carrascos. Diz ainda: “se a futura lei reduzir o trabalho pela metade também assim reduziremos o salário” e que “a oficina, com seus inconvenientes, é preferível à rua com todos os seus perigos”, propondo a permissão ao trabalho a partir de 11 (sic!) anos, considerando “exagero pernicioso” a proibição do trabalho até os 14 anos. Critica a lei municipal que só permite o trabalho até 18 anos por seis horas, pois o trabalho das fábricas não pode parar e o Centro Industrial agiu juridicamente contra a lei “absurda”. (Street, 1980, p. 377-383).

Em 1934, Street volta ao tema do trabalho de menores mostrando o conflito existente na comissão que examinou a questão, mantendo-se o horário comum de 14 anos, embora ele defendesse 13 pessoalmente, “para conciliar os interesses da raça, das necessidades econômicas e as conveniências da indústria” (p. 441).

Em 1920 realiza-se o 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância tornando mais sistemática a agenda da proteção social. Em 1921, uma lei orçamentária federal (Lei n. 4.242), combinando as estratégias de assistência e repressão, autoriza o governo a organizar um serviço de proteção e assistência ao menor abandonado e delinquente, encarregando-se o professor, ex-deputado e juiz, José Cândido de Albuquerque Mello Mattos de “consolidar as leis de assistência e proteção a menores”. O Código consolida também o Decreto n. 16.272 de 20/12/23 que regulamenta a assistência e proteção aos menores e o Decreto Legislativo n. 5.083, de 1926, que autoriza o governo a decretar o Código de Menores, levando em conta ainda o Código Civil e o Código Penal.

Em 1923 (Decreto n. 16.272), o Presidente da República aprova o regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes, mas o Código de Menores só é promulgado em forma de Decreto (17.943-A), em 12/10/1927, assinado por Washington Luiz depois de tramitar durante os governos de Epitácio Pessoa e Arthur Bernardes.

Beatriz Mineiro, representante da assistência judiciária no juízo de menores do Distrito Federal (1924), afirma que “a recentíssima lei de assistência e proteção a tais menores oferece uma grande base para eficaz régimen de

salvação desses desamparados, ao mesmo tempo que defesa social". Ao lado da ideia de proteção da criança está presente a da proteção da sociedade, "defesa social". Segundo Lemos Britto destacaram-se pela aprovação do Código: Alfredo Pinto, ministro e ex-chefe de polícia, Aureliano Leal, Francisco Valladares, Nabuco de Abreu, Zeferino de Faria, Fernandes Figueira, Alcindo Guanabara, Levy Carneiro, Franco Vaz, Mendes de Almeida, João Chaves, Maurício de Lacerda, João Perneta, José Lobo, Geminiano Franca, Moncorvo Filho, Ataulpho de Paiva, Evaristo de Moraes, Carlos Costa, Baltazar da Silveira, Alfredo Magalhães, Alfredo Russel, Astolpho de Resende, Cândido Mota, Azevedo Marques (p. 174).

Com sua filosofia higienista e correcional disciplinar o Código traz importantes inovações, e sua leitura é, não raro, feita como fabricação ou invenção da questão do *menor* (Botelho, 1993, p. 21). Em primeiro lugar ele abole formalmente a roda de expostos mantendo, contudo, o registro secreto para "garantir o incógnito" (a paternidade), estabelece a "proteção legal" até os 18 anos de idade, o que significa ao mesmo tempo a inserção da criança na esfera do direito e na tutela do Estado.

O Código de 1927 incorpora tanto a visão higienista de proteção do meio e do indivíduo, como a visão jurídica repressiva e moralista. Prevê a vigilância da saúde da criança, dos lactantes, das nutrízes, e estabelece a inspeção médica da higiene. No sentido de intervir no abandono físico e moral das crianças, o pátrio poder pode ser suspenso ou perdido por faltas dos pais. Os abandonados têm a possibilidade (não o direito formal) de guarda, de serem entregues sob a forma de "soldada", de vigilância e educação, determinadas por parte das autoridades, que velarão também por sua moral. O encaminhamento pode ser feito à família, a instituições públicas ou particulares que poderão receber a delegação do pátrio poder. A família é, ainda que parcialmente, valorizada.

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. O trabalho fica proibido aos menores de 12 anos e aos menores de 14 que

não tenham cumprido instrução primária, *tentando-se combinar a inserção no trabalho com educação*. O trabalho noturno e aquele considerado perigoso à vida, à saúde e à moral é vedado aos menores de 18 anos, com multas aos infratores e direito à fiscalização. Formaliza-se a criação do Juízo Privativo de Menores e do Conselho de Assistência e Proteção a Menores, presidido pelo Ministro da Justiça. As decisões serão baseadas na *índole* (boa ou má) da criança e do adolescente e ficam a critério do juiz que tem o poder, juntamente com os diretores das instituições, de definir as trajetórias institucionais de crianças e adolescentes. O olhar do Juiz deve ser de total vigilância e seu poder é indiscutível. O jurista e o médico representam as forças hegemônicas no controle da complexa questão social da infância abandonada.

Se é bem verdade que, na orientação então prevalecente, a questão da política para a criança se coloque como *problema do menor*, com dois encaminhamentos, o *abrigo* e a *disciplina*, a assistência e a repressão, há emergência de novas obrigações do Estado em cuidar da infância pobre com educação, formação profissional, encaminhamento e pessoal competente. Ao lado das estratégias de encaminhamento para o trabalho, clientelismo, patrimonialismo, começa a emergir a estratégia dos direitos da criança (no caso o menor) já que o Estado passa a ter obrigações de proteção.

Os industriais reagem ao Código, principalmente à fiscalização do trabalho infantil, tendo Mello Mattos se mostrado claro quanto à duração do trabalho (seis horas), multando 520 fábricas. Os industriais de tecidos, em particular, manifestam-se contrários a esta norma que não atendia a seus interesses, como vimos acima, pleiteando a reforma da lei, mas a Corte de Apelação dá ganho de causa ao juiz (Britto, 1959, p. 330 e ss.).

Não só os empresários defendem a *estratégia de encaminhamento para o trabalho* das crianças pobres. Também o governo cria as Escolas de Aprendizes e Artífices do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, em 1909 justificadas tanto pelo “aumento da população das cidades”, como “para habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensável preparo técnico e profissional” (Schwartzman, 1984, p. 231). Em 1910 haviam sido instaladas 19 escolas em todo o país com 1248 alunos, e em 1923 é criada a Inspeção do Ensino Profissional Técnico.

Lemos Britto lamenta a inexistência de escolas de reforma para os menores, ressaltando, em 1923, “o desmantelo” existente nos Estados em uma visita a eles feita. Já em 1926 elogia a criação da Escola de Reforma no Rio “para não deixar os menores na prisão de adultos”. Em 1928 a Escola abriga 65 menores. Para as meninas infratoras foi criada a Escola Alfredo Pinto, a cargo das Irmãs do Bom Pastor (ibidem, p. 529).

O ensino público, fundamento de uma efetiva estratégia de cidadania e promessa da República, foi um fracasso. Em São Paulo, em 1918, enquanto 232.621 crianças frequentavam a escola, 247.543 em idade escolar não a frequentavam (Carvalho, 1989, p. 39). A intervenção do Estado não se realiza como uma forma de universalização de direitos, mas de categorização e de exclusão, sem modificar a estratégia de manutenção da criança no trabalho, sem deixar de lado a articulação com o setor privado e sem se combater o clientelismo e o autoritarismo. A esfera diretamente policialesca do Estado passa a ser assumida/substituída por instituições médicas e jurídicas, com novas formas de intervenção que vão superando a detenção em celas comuns, sem, contudo, fugirem do caráter repressivo.

Os anos 30 – a era Vargas

Dentre as promessas da Aliança Liberal, instalada no poder com o gaúcho Getúlio Vargas pela revolução de 30, há a de “instituir o Ministério do Trabalho para superintender a questão social, o amparo e a defesa do proletariado urbano e rural” (Vargas, *A nova Política do Brasil*, em 3/11/1930. *apud* Carone, 1974, p. 16).

Há também as promessas de reforma eleitoral, moralização da vida pública, reforma tributária, extinção do latifúndio, bandeiras do movimento tenentista. Apesar destas proposições de reformas, o movimento tem um caráter conservador, representando posições de parte das oligarquias e divisões regionais (Forjaz, 1978, p. 78). A Aliança Liberal aglutina os estados do Rio Grande do Sul, Paraíba e Minas Gerais, com forte oposição de São Paulo, que, inclusive, se rebela em 1932 na revolução constitucionalista.

O Ministério do Trabalho, implantado em 1932, adota uma política corporativista de harmonização das classes sociais, por meio da regulação do Estado tanto pela Justiça do Trabalho como pelo sindicalismo tutelado (Faleiros, 1980: cap. 6; 1992: cap. 2). Este deveria ser, na visão oficial, mais um instrumento assistencial que um instrumento reivindicativo.

Apesar de não ter havido um processo de transformações profundas, o novo bloco no poder estimula uma estratégia de realocação das prioridades e recursos para favorecer a industrialização, com forte apoio militar. Além disso, a articulação do poder passará a levar em conta os trabalhadores urbanos pela cooptação e mobilização da juventude. Esta orientação se torna mais clara depois do golpe de Estado de 1937, quando Getúlio Vargas impõe (diz-se que foi outorgada) uma Constituição autoritária ao país, embora existissem interesses divergentes entre setores exportadores, industriais e agrícolas (Fausto, 1981, p. 80).

O novo governo tem um projeto centralizador e intervencionista, nomeando, logo no início, interventores federais em todos os Estados e estes, prefeitos nos municípios, suspendendo-se o Poder Legislativo. Ao mesmo tempo criam-se os conselhos nacionais para implementar as políticas econômicas, principalmente a partir de 1937, quando se consolida o poder autoritário de Vargas.

As questões econômicas e sociais passam a ser questões nacionais numa visão da intervenção política no âmbito do Brasil como um todo e como forma de se desestruturarem os poderes regionais. Quanto à educação, na *perspectiva de defesa da nação*, “a constituição da nacionalidade deveria ser a culminação de toda a ação pedagógica”, incluindo “homogeneização da população” com uma formação básica (Schwartzman, 1984, p. 141).

Em 1931 é criado o Conselho Nacional de Educação e, em 1932, o governo estabelece a inspeção federal nas escolas. Desde os anos 20 havia um movimento de defesa da escola pública estruturado pelo grupo denominado Escola Nova, que veio a polarizar com a posição da Igreja Católica, favorável ao ensino religioso na escola pública.

Articulando-se o *estatal* e o *privado*, na prática, predomina o ensino particular no nível secundário. Em 1939, no Brasil, de 629 estabelecimentos,

530 são particulares (Schwartzman, 1984, p. 190). Na visão conciliatória de Vargas, a Igreja não deveria ficar de fora do projeto nacional. Como a República havia separado o Estado da Igreja, a Revolução de 30 tenta um novo pacto com a Igreja com a introdução do ensino religioso facultativo, articulando assim uma nova integração entre o público, o privado e o religioso. Em 1937 foram criados o Código Nacional de Educação e um plano nacional da educação.

Capanema chega a elaborar um estatuto da família (não oficializado) no sentido de incentivar o crescimento da população e fortalecer os valores morais. Em 1941 o Decreto-lei n. 3.200 estabelece o casamento religioso com efeitos civis, regula o casamento de colaterais de terceiro grau, incentiva o casamento e a procriação, facilita o reconhecimento de filhos naturais e privilegia a contratação, pelo serviço público, de casados com filhos (Schwartzman, 1984, p. 111).

Reforçando a *estratégia do trabalho precoce* de menores, em 1932 os industriais conseguem que se modifique o Código de Menores eliminando-se a barreira da proibição para se trabalhar antes dos 14 anos para os que estivessem em estabelecimentos onde eram empregadas pessoas de uma só família. Os industriais aceitariam uma redução na idade para 13 anos, mas a Constituição de 1934 fixara a idade em 14 anos. Os industriais expressam que o Código de Menores “aplicado sem cautela, na expressão de sua letra, fatalmente lançará ao regaço da sociedade uma nova legião de candidatos à vagabundagem, ao vício e ao delito. O menor de seus males será a multiplicação de rufiões e meretrizes” (cf. Livro de Circulares da FIESP, 1930). A Lei (Decreto n. 22.042 de 3/11/1932) passou a permitir o trabalho a partir dos 12 anos. Nas usinas, manufaturas, estaleiros, minas ou qualquer trabalho subterrâneo, pedreiras, oficinas e suas dependências, mesmo em entidades de beneficência era proibido o trabalho aos menores de 14 anos, desde que não tivessem certificado de estudos primários. Com este certificado podiam trabalhar a partir dos 12 anos (art. 103).

Obtêm, no entanto, do governo que se transfira para o decreto regulador do horário de trabalho a fixação da duração do trabalho de menores, que, assim, fica definido em oito horas (Gomes, 1979, p. 232-233). Esse horário também é regulamentado em 1932, podendo ser estendido por mais duas

horas, desde que com maior remuneração. Estas leis são elaboradas por comissões mistas, com a presença direta do empresariado, mas não sem polémica, como observamos no texto citado de Jorge Street. O ensino industrial, consagrado na Constituição de 1937, é incluído na Divisão de Ensino Industrial. O artigo 129 reza: “O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a este dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.”

Schwartzman (1984, p. 232) assinala que no Brasil, em 1939, havia sete mil alunos nos estabelecimentos de ensino profissional e técnico. A interação, não sem conflitos, entre governo e empresários, principalmente quanto ao controle das instituições, para se implementar o ensino profissional desemboca na criação, em 1942, do SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), que tem seu financiamento recolhido dos empresários pelo Estado, e é repassado aos empresários. Estes, mais tarde, deslocam sua finalidade do treinamento de menores pobres para atender a população em geral. Em 1946 funda-se o SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial) nos mesmos moldes do SENAI.

A Consolidação das Leis do Trabalho de 1943 regulamenta a proteção ao trabalho do menor, proibindo-o até 14 anos (exceto nas instituições beneficentes ou de ensino), e restringe-o entre 14 e 18 anos. Marcondes Filho, Ministro do Trabalho, cria uma Comissão Revisora do Código de Menores (Britto, 1959, p. 570 e ss.) que o adapta às novas leis e se concretiza no Decreto-lei n. 6.026 de 24 de novembro de 1943. O juiz poderá autorizar o menor a trabalhar por um ano sem carteira de trabalho. O decreto estabelece em 18 anos a idade da imputabilidade de acordo ao Código Penal vigente. Regulamenta-se também o processo de alimentos relativo ao direito das crianças em caso de separação.

A articulação entre o privado e o estatal se faz não só nas comissões mistas a que nos referimos, mas está inscrita na própria Constituição de 1937. O artigo 129 reza que, se não houver possibilidade de educação por falta de recursos em instituições particulares, cabe ao Estado oferecer a educação pública.

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).

Já em 1933 Getúlio Vargas dirigira um apelo aos governadores para a proteção à infância, nos seguintes termos: “nenhuma obra patriótica intimamente ligada ao aperfeiçoamento da raça e ao progresso do país, excede a esta, devendo constituir, por isso, preocupação verdadeiramente nacional” (Sabóia Lima, 1943, p. 13). *A estratégia do governo é de privilegiar, ao mesmo tempo a preservação da raça, a manutenção da ordem e o progresso da nação e do país.*

Ao Conselho Nacional de Serviço Social, vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, cabe decidir sobre as subvenções às entidades privadas. Algumas destas, como o Patronato de Menores, inauguram fotos do presidente que, por sua vez, cancela os débitos do mesmo para com a União e subvenciona novas edificações. Em 1935, Vargas confia ao Patronato a divisão feminina do Instituto Sete de Setembro, pelo Decreto n. 498, onde assinala que as verbas públicas “serão doadas em duas quotas semestrais” (Sabóia Lima, 1943, p. 151). Em 1937, o Instituto Sete de Setembro, como recolhimento provisório do juizado, atende 300 crianças, e a Escola 15 de Novembro atende 450, mas estava completamente desaparelhada” para a formação profissional, conforme demonstrado em outro capítulo deste livro. No Estado de São Paulo, o Departamento de Assistência Social é criado em 1935 e o Serviço Social de Menores é reorganizado em 1938 e os cargos de comissários e monitores de educação são privativos de assistentes sociais (Iamamoto, Carvalho, 1982, parte II).

A Legião Brasileira de Assistência, (LBA), vincula-se ao esforço de guerra “para prover as necessidades das famílias cujos chefes hajam sido mobilizados”, além de executar seu programa pela fórmula da colaboração entre o poder público e a iniciativa privada. Visa também “promover serviços de assistência social, prestar decidido concurso ao governo e trabalhar em favor do processo de serviço social no Brasil”, conforme o art. 2º de seu estatuto.

ALBA, fundada por particulares e encampada pelo Estado, será financiada com desconto em folha de 1/2%, recolhidos dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (Iamamoto, Carvalho, 1982, p. 257). À primeira-dama cabe sua presidência. A entidade amplia seu âmbito de ação a entidades assistenciais de todo o país e dá, juntamente com o DNCr (Departamento Nacional da Criança), estímulo às creches, além de auxílio a idosos, doentes, grupos de lazer, inserindo-se na estratégia assistencialista do governo.

O Estado *se articula com o setor privado* fazendo-o semioficial, distribui verbas, busca legitimação em troca de favores, e, ao mesmo tempo, deixa ao descaso as instituições públicas. O *per capita* para as entidades particulares (no caso de 50\$ por mês) é implantado sistematicamente. A Igreja se rearticula para intervir na questão social através de centros de estudos e ação e de obras sociais. O CEAS (Centro de Estudos e Ação Social) é fundado em São Paulo em 1932, A Escola do Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo em 1936. Os Círculos Operários são ampliados. Ao mesmo tempo as paróquias e associações (por exemplo, de senhoras católicas) vão ampliando sua ação social no campo assistencial (Iamamoto, Carvalho, *ibidem*).

A implantação do SAM tem mais a ver com a questão da ordem social que da assistência propriamente dita. Esta instituição, que deveria orientar a política pública para a infância, é redefinida em 1944 (Decreto-lei n. 6.865). Vinculada ao Ministério da Justiça e aos juizados de menores, tem como competência orientar e fiscalizar educandários particulares, investigar os menores para fins de internação e ajustamento social, proceder ao exame médico-psicopedagógico, abrigar e distribuir os menores pelos estabelecimentos, promover a colocação de menores, incentivar a iniciativa particular de assistência a menores e estudar as causas do abandono. O SAM é o novo nome do Instituto Sete de Setembro (de 1932). Incorpora a Escola Quinze de Novembro, a Escola João Luís Alves, o Patronato Agrícola Arthur Bernardes, o Patronato Agrícola Wenceslau Braz, e também controla e supervisiona as instituições particulares que só poderão receber subvenções após audiência efetuada com o SAM. Ao Juizado de Menores cabe fiscalizar o regime disciplinar e educativo dos internatos (art. 6º), o que significa uma redução do poder dos Juizes com o aumento do poder do SAM.

No âmbito específico do poder judiciário mantém-se a estratégia de manutenção da ordem e preservação da raça já que, no julgamento dos menores de 14 a 18, o juiz conserva seu poder de arbitrar sobre a personalidade do menor através do que veio a ser chamado de *periculosidade*. Ao juiz cabe estudar e definir a personalidade do menor. Esta questão do menor perigoso vem, de certa forma, completar o disposto no Código, mas mostra a preocupação de se reforçar a figura, o papel e o poder do juiz de menores, cuja autoridade se concentra na aplicação do Código. A questão higienista passa a ser de responsabilidade do Departamento Nacional da Criança, como veremos adiante.

Ainda dentro da estratégia de manutenção da ordem, há, no período, uma reorganização do papel das delegacias, que passaram a comportar uma Delegacia de Menores (Decreto n. 8.462 de 26/12/45, *apud* Botelho, Rosana U., *op. cit.*, p. 54), cuja função repressiva se articula com o SAM e com o Juizado, no âmbito do Distrito Federal. A delegacia de São Paulo surgiu em 1958. Segundo Botelho, as delegacias “notabilizaram-se pela repressão a crianças e jovens perambulantes, *suspeitos de atos de delinquência*”. Chama atenção a palavra “suspeito”, de acordo com o critério da polícia, e sinais aparentes.

Em 1948 Carvalho Santos, ex-juiz de menores, assinala que a delinquência é causada pelo abandono. No período de 1936 a 1939, o referido autor calculou em 100 mil “os menores que no Rio de Janeiro necessitavam de amparo e assistência por parte do Estado”. Como o SAM só dispunha de sete mil vagas, lamenta a “escassez de nosso equipamento assistencial”. Outro juiz calculou em 30 mil o número de desaparecidos, de acordo com o autor citado (Santos, 1948).

Na prática, assinala Esolina Pinheiro (1939), são considerados abandonados 59% dos menores atendidos no Juizado, a partir de uma análise de 20.351 processos de 1924 a 1936. Destes, 9.175 foram internados. Nos “exames” das crianças fica patente sua situação de miséria. Em 1.300 casos reportados: 70,1% são diagnosticados como anêmicos e 74,4% portadores de cárie. Em 645 casos de abrigados pelo juizado, 73,32% são considerados retardados ou oligofrênicos. No período, o número de delinquentes foi de 3.094, sendo 277 do sexo feminino. Eram enviados ao Laboratório de

Biologia Infantil e internados em estabelecimentos oficiais e semioficiais, segundo Pinheiro (1939, p. 119), subsidiados do governo, numa clara articulação entre *público e privado*.

O Departamento Nacional da Criança (DNCr) articula o atendimento às crianças combinando serviços médicos com a assistência privada, através do Serviço de Obras Sociais (SOS), fundado em 1934 e constituído por “senhoras intrépidas” (DNCr, 1946, p. 15) que atendem às necessidades de remédios, hospitais, asilos, orfanatos, além de ensinar higiene e trabalhos domésticos (Departamento Nacional da Criança, 1946, p. 15). No DNCr, como bem assinala Livia Maria Fraga Vieira (1988), predomina a orientação higienista com campanhas educativas, inquéritos médico-sociais, formação de puericultores, orientação sobre funcionamento de creches, organização do atendimento pré-escolar, incentivando o Clube de Mães. No pós-guerra organiza concursos de higiene e atua como executor dos programas do UNICEF (Fundação das Nações Unidas para a Infância). Em 1934 (Decreto n. 24.278) a *Inspetoria* de Higiene Infantil (Lei n. 16.300 de 1923) foi transformada em *Diretoria* de Proteção à Maternidade e à Infância. Em 1937 passa a ser *Divisão* de Amparo à Maternidade e à Infância, vindo a ser *Departamento* em 1940, numa verdadeira escala de ascensão de importância burocrática e política (Vieira, Cadernos de Pesquisa, 1988, *apud* Orlandi, 1985, p. 85).

A estratégia do DNCr era voltada à preservação da raça. Clóvis Costa, diretor do DNCr, em 1955, assinala que “os órgãos da reprodução não pertencem propriamente ao seu portador, pertencem mais à espécie” e interessa muito mais ainda à coletividade social (...) por isso todos os governos, instituições científicas, sociedades filantrópicas e estadistas têm a atenção voltada para as questões relativas à maternidade e à infância” (Vieira, 1988). Dedicar-se também o DNCr à luta contra as *criadeiras* (Vieira, 1988), mulheres que cuidavam de crianças, em geral na vizinhança, consideradas ignorantes, espertas, incapazes e causadoras de doenças. A vigilância, já constante do Departamento Nacional de Saúde Pública (de 1920), implica na criação de lactários. Em 1946 estimula a amamentação materna. Embora propugnasse por creches, em associação com entidades particulares, *articulando estatal e privado*, constata-se que no período de 1942-46, de 29 creches, 16 eram

particulares, quatro religiosas, três de empresa e três da LBA. O governo “fornecia uma orientadora, um médico ou um pequeno auxílio” (ibidem, p. 12). Adicionalmente, o DNCr estimula a avaliação do peso e estatura das crianças tendo em mente uma *população sadia*.

No primeiro período do governo Vargas há um incentivo às famílias de prole numerosa (o que consta das Constituições de 1934 e 1937), traduzido, em 1941, num decreto que aumenta o imposto de solteiros e viúvos com um adicional de 10% e atribui um abono aos pais de mais de seis filhos. A população urbana em 1940 é de 39% no Sudeste e de menos de 30% nas demais regiões do país, o que fez com que estas medidas não chegassem à maioria da população.

Vargas, em seu governo, combina a mão de ferro da repressão, através da Lei de Segurança Nacional implantada desde 1935 com o fito, manifesto nos discursos, de manter a ordem, de combater o comunismo e o integralismo, com medidas assistenciais e corporativas como a legislação sindical e a política social que acabamos de analisar.

A política da infância, denominada “política do menor”, articulando repressão, assistência e defesa da raça, se torna uma questão nacional, e, nos moldes em que foi estruturada, vai ter uma longa duração e uma profunda influência nas trajetórias das crianças e adolescentes pobres desse país.

A era democrático-populista

Depois da queda de Getúlio, decorrente da conjuntura democrática internacional do pós-guerra e da crise de seu governo, e realizada por intervenção militar, sucedem-se os governos eleitos de Dutra (1946-1950), Getúlio (1951-1954, quando se suicidou, sendo inicialmente substituído pelo seu vice, Café Filho, e depois por um governo de transição), Kubitschek (1955-1960), Quadros (de janeiro a agosto de 1961, devido à sua renúncia) e Goulart (deposto em 1964 pelos militares).

O período se caracteriza por um predomínio da democracia (apesar de várias tentativas de intervenção militar) e do crescimento econômico.

A herança política de Vargas é a fundação de dois partidos políticos: o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), vinculado aos sindicatos e *pelegos* (dirigentes sindicais cooptados) e o PSD (Partido Social Democrata), vinculado aos coronéis do interior. A oposição se aglutina na UDN (União Democrática Nacional).

Uma política desenvolvimentista e de massas é a tônica predominante em todo o período, voltando-se mais para uma ação de modernização e internacionalização da economia. A estruturação, não raro conflituosa, de uma política de salário mínimo é o eixo central das relações entre o Estado e os trabalhadores. A legislação sindical tuteladora é mantida pela Constituição de 1946.

De 1940 a 1960 os estabelecimentos industriais de bens de produção aumentam 287,2%, passando a 52.489. Os de bens de consumo aumentam 216,1%, passando a 57.850, e o número médio de empregados na indústria registra um crescimento de 213,1% chegando, em 1960, a 1.513.713 operários. A população economicamente ativa ocupada na indústria passa de 12,9% a 18,6%; a ocupada em serviços de 19,3% a 32,2%; e a ocupada na agricultura baixa de 67,85 a 49,2%. O programa de metas de Juscelino Kubitschek e a nova política aduaneira estimularam a indústria com um programa de investimentos em infraestrutura, alcançando altos índices de crescimento do produto real, de 6% no período 1956-1961. (In: *25 anos de economia brasileira*, 1965, segunda parte).

Dentre os direitos dos trabalhadores incluídos na nova Constituição (art. 157), estão o salário mínimo familiar, (o maior valor real do salário na história do país foi de 1952 a 1962), a proibição do trabalho de menores de 14 anos, a assistência sanitária e médica ao trabalhador e à gestante, a previdência social. O artigo 164 preceitua que “é obrigatória, em todo território nacional, a assistência à maternidade, à infância e à adolescência. A lei instituirá o amparo de famílias de prole numerosa”.

Na Constituição há uma proposta de *cidadania industrial* ao se tornar o trabalho a *conditio juris* para se ter acesso aos benefícios sociais, a partir da contribuição que fazem aos Institutos de Previdência Social que, por sua vez, são bastante heterogêneos, com diferenças entre bancários, comerciários,

industrialários, transportistas, marítimos, herança da era Vargas (Faleiros, 1980, Oliveira, Fleury, 1986).

A oposição a Vargas, consubstanciada na UDN, propunha uma reforma da Previdência, mas só às vésperas da eleição de 1960 é que se conseguiu um consenso para se votar a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), por meio da qual se amplia a assistência médica aos trabalhadores, embora tenha funcionado precariamente, assim como a assistência alimentar através do SAPS (Serviço de Alimentação da Previdência Social). O Ministério da Saúde foi desmembrado do Ministério da Educação em 1953, tendo organizado muitas campanhas preventivas e de combate às endemias (FEE, Fundação de Economia e Estatística, 1983).

A assistência à infância, vinculada ao Ministério da Saúde, continua nos moldes do Departamento Nacional da Criança, tendo sido ressaltada de novo em 1963, pelo Plano Trienal, elaborado por Celso Furtado.

Nesse período democrático inicia-se uma estratégia de preservação da saúde da criança e de participação da comunidade, e não somente repressiva e assistencialista. Nos anos 60, o DNCR, junto com o UNICEF e FAO (Organização para a Alimentação e a Agricultura) começa a mudar seu discurso e propõe a criação de Centros de Recreação que deveriam contar com a participação da comunidade (Vieira, 1988). Os centros se inscrevem num processo político e técnico chamado método de Desenvolvimento e Organização de Comunidade, que estimula a criação de conselhos de obras sociais, centros sociais rurais, na ótica da descentralização e do planejamento participativo. Vastos setores da Igreja Católica também se mobilizam para o trabalho comunitário através da ação católica (JAC, JEC, JIC, JOC, JUC, juventudes agrária, estudantil, independente, operária e universitária católicas), e do MEB (Movimento de Educação de Base) (Ammann, 1980).

Há também uma sugestão de plano de assistência ao pré-escolar com estímulo aos Clubes de Mães, visando-se o desenvolvimento e a participação da comunidade. As creches, apesar das normas de funcionamento elaboradas pelo governo, são extremamente precárias. Na prática política combinam-se, assim, critérios higienistas, assistencialistas com outros voltados para um caráter mais participativo/comunitário/desenvolvi-

mentista, expressando a própria divergência e configuração de forças que se formam no interior do governo.

O crescimento econômico não tem grande impacto nos indicadores sociais. A mortalidade infantil chega à taxa de 110 por mil. A renda *per capita* é de 300 dólares anuais apesar do alto crescimento do produto interno bruto. Em 1954 a percentagem da população matriculada no ensino primário é de 7,9%. No decênio 1950-1960 o incremento da matrícula no curso primário foi de apenas 64%. Em torno de 1950 havia no Brasil um percentual de 49,4% de analfabetos entre a população acima de 15 anos. (In: *25 anos de economia brasileira*).

A partir da mobilização dos trabalhadores rurais, o governo Goulart busca formular um Estatuto do Trabalhador Rural que será aprovado mais tarde, já que o homem do campo estava excluído dos benefícios sociais dos trabalhadores urbanos. Também é instituído o salário família que outorga, por cada filho, um pequeno adicional de salário, através da Previdência Social, cujo projeto foi feito por Franco Montoro em 1963, da Democracia Cristã e Ministro do Trabalho em 1961 no período parlamentarista. Fica excluído o abono para famílias numerosas a quem receber o salário família. (Montoro, 1963). Esta política configura uma estratégia de incorporação dos trabalhadores nos benefícios sociais a partir de sua inserção no mercado de trabalho.

Para os excluídos da produção e das normas dominantes, considerados suspeitos, perigosos, mantém-se a estratégia *de controle da ordem social*. Isto se manifesta na prática dos juizes de menores que continuam reclamando por recursos, estabelecimentos e vagas, parecendo ver apenas uma solução para o problema da miséria e da infância abandonada: a internação em instituições, também fortalecida pelas ações privadas e clientelistas (conforme Juiz de Menores do DF em 1954, *apud* Botelho, 1993, p. 60).

Quanto à *relação estatal/privado*, as interações entre governo e as instituições privadas não são de todo harmoniosas, como revela o Relatório da Comissão Especial da Assembleia Legislativa da Guanabara ao visitar estabelecimentos de ensino de internamento de menores. As instituições são denunciadas por desvio de verbas e por receberem *per capita* em número superior ao número de crianças que atendem efetivamente (Assembleia Legislativa do Estado da Guanabara, 1962).

A referida Comissão relata que em alguns casos não há prédios apropriados, em outros, não há higiene apropriada. Constata, também, em várias situações, alimentação inadequada, ensino não convenientemente ministrado, utilização de trabalho de menores no interior das instituições. Na opinião do relator “a raiz de todos os males está na irregularidade de pagamento das mensalidades das crianças internadas por conta do Estado” (ibidem, p. 11) incluindo o atraso dos pagamentos, internação de menores sem contrato, recomendando-se melhor seleção dos educandários e uma nova sistemática de contratos, além de pontualidade. Propõe-se a exclusão de nove educandários dos próximos contratos. Setenta e quatro estabelecimentos mantêm alunos por conta do Estado, sendo apenas um que atende alunos do SAM. A intermediação de verbas públicas para estabelecimentos particulares é uma política central de *articulação do privado com o público*.

As críticas ao sistema vigente também começam a emergir tanto por parte de atores governamentais como da sociedade. Alguns juízes passam a condenar o SAM como fábrica de delinquentes, escolas do crime, lugares inadequados. O próprio Supremo Tribunal Federal, assim se pronunciou, na voz do Ministro Ribeiro da Costa: “O Supremo Tribunal Federal, por intermédio de seu Presidente, dirigir-se-á em ofício ao Senhor Presidente da República, comunicando-lhe que, nesta data, foi concedido *habeas corpus* ao menor C. M., por ter demonstrado que o SAM não tem condições necessárias para garantir a readaptação dos menores, mas que, ao contrário disso, como é notório, e segundo depoimento das autoridades as mais idôneas, esse estabelecimento tem contribuído para a formação de verdadeiro núcleo de criminosos, motivo por que o Supremo Tribunal Federal encarece ao Senhor Presidente da República que determine uma medida saneadora conforme Exposição de Motivos do Ministro Milton Campos, em 20/10/64, ao anteprojeto de lei que encaminhou ao Congresso Nacional criando a FUNABEM”.

As críticas ao SAM advêm também da imprensa e do Parlamento, através de vários jornalistas e deputados da oposição a Getúlio. Na imprensa destaca-se a voz de Odylo Costa, principalmente na revista *O Cruzeiro*, depois que perdera um filho assassinado por um egresso do SAM, com a idade de 15 anos, em 9 de março de 1963, o que causou grande repercussão

nacional. Antes disso, no entanto, pessoas ligadas à Ação Social Arquidiocesana (ASA) do Rio de Janeiro e filiadas à UDN se posicionaram contra o SAM com o fito de criticá-lo como sistema desumano, ineficaz e perverso, bem como com o propósito de fazer oposição a Getúlio Vargas. Maria Celeste Flores da Cunha, presidente do Departamento de Ação Social da UDN, em visita às instituições do SAM, observa superlotação, falta de cuidados, imundície. Em consulta ao Presidente da UDN, este lhe sugere a elaboração de uma nova lei para extinguir o SAM (FUNABEM, 1984, p. 11-34).

Por outro lado, o Ministro da Justiça do Governo JK (1956), procura D. Helder Câmara, de quem era compadre, para encaminhar uma solução para o problema do SAM. Em consequência, a ASA, a pedido do bispo, elabora um projeto, pronto em 1958, que cria o Conselho Nacional de Menores. Em 1960 esse projeto é apresentado na Câmara dos Deputados por Pedro Aleixo (UDN). Em março de 1961, Jânio Quadros ordena que o Ministro de Justiça nomeie uma comissão para investigar o SAM, “cujos resultados formam um escândalo nacional”, afirma Cunha (p. 18), preconizando a criação de um novo órgão. O presidente da Comissão, Paulo Nogueira Filho, tinha informações e contatos com a ASA e a elogia na exposição do anteprojeto, assim como Prado Kelly (UDN), assessor. Em 1955 Prado Kelly já havia mandado um projeto ao Congresso transformando o SAM em Instituto Nacional de Menores (Projeto n. 561/55).

Em fevereiro de 1963 João Goulart cria comissão, presidida pelo Diretor do SAM, Samuel Bartlett James, para reformular o órgão. Bartlett procura a ASA, mas a comissão não funciona. Após o assassinato do seu filho, Odylo Costa, junto com a ASA, pressionam o Presidente da República para mudança no SAM, de que é encarregado o ministro João Mangabeira. Este nomeia, em 14 de abril, uma comissão, praticamente indicada pela ASA, para encaminhar um projeto. No artigo 1º propõe a extinção do SAM e opta-se por uma Fundação para se garantir autonomia ao novo órgão, *o que não era consenso no Ministério da Justiça*, como salienta Cunha. Ao mesmo tempo, o projeto é encaminhado à Câmara por Eurípedes Cardoso de Menezes (Projeto n. 1.712/64).

Após o golpe de 1964, o Ministro da Justiça, Milton Campos, é acionado por Prado Kelly e pelo Presidente Castello Branco que fora, por sua vez, acio-

nado por Raquel de Queiroz, a pedido da ASA, para dar encaminhamento ao projeto de extinção do SAM e de criação de um novo órgão. Campos o envia ao Congresso em 27 de outubro de 1964. O novo órgão, denominado Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM), sem subordinação ao Presidente da República e ao Ministério da Justiça, é aprovado pelo Congresso em 20 de novembro (Lei n. 4.513, de 1/11/1964).

Segundo Maria Celeste Flores da Cunha, a Lei n. 4513 teria sido possível mesmo “sem a revolução”, como foi chamado o golpe de 1964 (1984, p. 30). Há uma orquestração social, institucional e partidária para se extinguir o SAM, com focos de resistência no Ministério da Justiça. Os partidos apoiam o projeto do governo militar, mas o momento não era propício a muitas divergências em virtude da repressão militar. É fundamental notar que a mudança de uma estratégia repressiva para uma estratégia integrativa e voltada para a família tem um novo ordenamento institucional dentro de um governo repressivo que, por sua vez, fará reverter os propósitos educativos e integrativos do novo órgão.

A questão educacional, em nível mais geral, foi polarizada pela discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional com opiniões divergentes sobre centralização/descentralização, monopólio e liberdade de ensino, obrigatoriedade ou não do ensino. Discutida desde 1948 e com vários substitutivos, a lei só é aprovada em 1960, reconhecendo-se o ensino técnico de grau médio. As escolas se estendem às zonas rurais, mas em 1957 constata-se que cerca de 57,4% dos alunos rurais permanecem na escola menos de 1,5 anos escolares. Os analfabetos adultos (15 a 69 anos) ainda são 50,3% em 1950 e 39,5% em 1960. Os industriais, por sua vez, criam o SESI (Serviço Social da Indústria) que se destina aos trabalhadores da indústria, incluindo, dentre suas atividades, a creche e a instrução. Os empresários do comércio criam o SESC (Serviço Social do Comércio) para empregados desse setor a partir da Carta da Paz Social, elaborada em maio de 1945, em Teresópolis, numa conferência nacional de “representantes das classes produtoras”, ou de empresários representantes de suas respectivas associações de classe. O Fundo Social, criado pelos empresários, e por eles administrado, se concretizou através do SESI e do SESC, sendo de seu interesse diminuir os conflitos trabalhistas no novo contexto político que se iniciaria no pós-guerra.

O contexto democrático trouxe à tona inúmeros conflitos por salário, por reforma agrária e por reforma educacional, entre nacionalistas e defensores do capital estrangeiro. Esses conflitos, na visão das elites dominantes, poderiam desembocar numa perda de seu poder, do latifúndio, da possibilidade de remessa de lucros para o exterior. As elites e os militares impuseram o regime parlamentarista em 1961, após a renúncia de Jânio Quadros, mas, mediante um plebiscito, João Goulart (vice, que assumira a Presidência da República) consegue a volta do presidencialismo. Em primeiro de abril de 1964, João Goulart, que apoiava algumas das temidas reformas, é derrubado por uma junta militar, que assume o poder.

Autoritarismo e tecnocracia

Decorrente do golpe de 1964, o regime militar autoritário e tecnocrático durou até 1985 com a eleição, embora indireta, de um presidente civil, mas somente foi substituído por nova ordem institucional em 1988, pela promulgação da Constituição de 5 de outubro desse mesmo ano.

A intervenção do Estado se operou de forma autoritária em todos os setores da vida nacional em base à repressão, à manutenção da ordem, ao desmantelamento dos sindicatos e partidos existentes, à prisão dos acusados de subversão, com conseqüente tortura e “desaparecimentos” (assassinatos) de presos políticos. Implanta-se o terror de Estado, que segundo Weffort (1984) designa o “desaparecimento da política pela imposição da violência”. Substitui-se a política pela repressão, reina a tecnocracia enquanto racionalização e organização da máquina administrativa em função de objetivos e metas fixados de cima para baixo.

Durante a ditadura cria-se um complexo sócio-industrial (Faleiros, 1992) que favorece a articulação entre Estado e multinacionais facilitando a medicina de grupo para os operários desses conglomerados em função do aumento da produtividade. O Estado realiza uma intensa relação entre o capital multinacional, as empresas estatais e o capital privado nacional para ampliar e estimular os investimentos. O capital multinacional se consolida na indústria de transformação para onde já fora atraído desde o governo

Juscelino Kubitschek, dando ênfase à indústria automobilística. O Estado expande sua atividade não só como produtor, mas como agente canalizador de recursos financeiros para as empresas. O consumo também se amplia, provocando o que foi chamado de “milagre econômico brasileiro” pelo alto crescimento alcançado de uma taxa anual de 13,3% entre 1968 e 1973.

Neste contexto repressivo e do Regime Militar, a FUNABEM, que se propunha a “assegurar prioridades aos programas que visem à integração do menor na comunidade, através da assistência na própria família e da colocação familiar em lares substitutos, a apoiar instituições que se aproximem da vida familiar, respeitar o atendimento de cada região”, acaba se moldando à tecnocracia e ao autoritarismo. Em primeiro lugar, buscando se configurar como um meio de controle social, em nome da segurança nacional, cuja doutrina implica na “redução ou anulação das ameaças ou pressões antagônicas de qualquer origem” (Fragoso, 1975, p. 37-124), e, em segundo lugar, adotando um modelo tecnocrático que predomina sobre as iniciativas que buscavam se adequar aos objetivos iniciais. O tecnocratismo tem como pressuposto uma racionalidade vertical, centralizadora, construída com um discurso uniforme em nome da cientificidade.

A articulação da FUNABEM com as entidades privadas está garantida na própria Lei n. 4513 que assinala, entre suas competências, “promover a articulação entre entidades públicas e privadas”, opinar “quanto a subvenções a entidades públicas ou particulares que se dediquem ao problema do menor”, fiscalizar o “cumprimento de convênios”, “propiciar assistência técnica a Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas que a solicitarem” (art. 7º).

Os discursos do Presidente da FUNABEM, do médico Mário Altenfelder, vão se moldando à ideologia da Segurança Nacional (Bazílio, 1985). No seu discurso de posse, em 18 de maio de 1965, critica o internamento, “chama o reformatório de deformatório”. Salienta, contudo, o prazer, de que sua primeira atuação pública, como Presidente da FUNABEM, tenha sido na incorporação de meninos do SAM ao 1º Batalhão de Carros de Combate, pois “os oficiais das Forças Armadas fazem deles homens bons, homens úteis” (FUNABEM, 1984, p. 42).

Em 1973 o mesmo Altenfelder fala da política do menor como “investimento útil, o mais saudável e promissor” e defende “a intervenção racional da sociedade em seu próprio processo de desenvolvimento seja através de planos abrangentes, seja através da organização comunitária”, propondo a prevenção e a ação tecnocrática contra o processo de marginalização do menor. A marginalização é definida como “afastamento progressivo do processo normal de desenvolvimento” (In: FUNABEM, *Anos 20*: 1984). A normalidade se confundiria com a ordem existente.

Essa marginalização seria causada, segundo ele, pela migração, pela urbanização e pelo esfacelamento da família e acrescenta que “dentro desse sistema, programas específicos serão montados para favelas e mocambos, para conjuntos habitacionais”. Reforça o poder do Juiz, pois, afirma, quando este “der uma sentença de que o menor seja protegido, assistido ou vigiado terá a certeza de uma UNIDADE DO SISTEMA (ênfase do texto original) presente no bairro que se encarregará de controlar os elementos de proteção, vigilância e educação do jovem em vias de marginalização e de assistir sua família através de práticas educativas especiais” (ibidem, 1976, p. 143).

O *sistema*, como são denominados tanto a política da infância, como o conjunto de mecanismos de repressão, inclusive o esquema de controle social e político (com o terror e a tortura), deveria estar presente em todas as partes, controlando, vigiando, educando para que a integração se processasse de acordo com o plano racional elaborado pelos tecnocratas. Era preciso, no entanto, contar “com a mobilização de todas as parcelas da sociedade, convergentes para o seu fim” (ibidem, p. 144). Para isto, o Governo Federal estimula a criação de Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor. Em 1973 existem dez fundações estaduais e duas encontram-se em organização. Desta forma, vai se definindo, de cima para baixo, o que se denomina, então, de “Política Nacional do Bem-Estar do Menor”.

A prática da FUNABEM, *articulando estatal e privado*, se concentra na proposição e assinatura de convênios a partir da racionalidade imposta pelos técnicos, além de manter o que foi chamado de centro-piloto, instalado no Rio de Janeiro e que deveria servir de modelo a todo o Brasil (FUNABEM, 1974, 1976). As novas práticas implicam na instalação de

Centros de Recepção e Triagem para diagnóstico, dividindo os meninos e meninas atendidos em carentes, por um lado, e de conduta antissocial, por outro. Nas chamadas unidades educacionais comuns são atendidos 2.200 menores somente no Rio, sendo 2.600 em unidades próprias e 5.300 se considerada a rede particular (FUNABEM, 1976, p. 39). Já nas unidades de reeducação, algumas implantadas sob a forma de “unidades lar” para abrigo de crianças, há programas de adoção e de colocação familiar.

A estratégia de articulação com entidades particulares se faz através de pagamentos de *per capita* em convênios com 266 entidades localizadas nos Estados (à exceção de São Paulo, Rondônia e Amapá) para atendimento a 4.530 menores. Num dos documentos da FUNABEM, elaborado em 1979, a partir das análises dos Estados, afirma-se que “o sistema de convênios de assistência técnica e financeira é considerado o principal instrumento de ação, através do qual a FUNABEM realiza a implantação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor” (FUNABEM, 1984, p. 281).

De acordo com relatório elaborado pela FUNABEM (FUNABEM, 1976, p. 111-119) seguem dados sobre o atendimento de crianças e adolescentes, designados então como menores.

- *Menores* atendidos no período de 1966 a 1974 pela FUNABEM

Em convênios de cooperação técnica e financeira:.....	46.613
No programa nacional de <i>per capita</i> :	46.920
No programa de <i>per capita</i> para egressos do Centro Piloto em SP, MG e RJ.....	36.077
Nos programas preventivos de marginalização:	12.962
Através de atendimento direto no centro-piloto (1965/1973)	95.086
Dos quais foram internados por determinação judicial: ..	26.736
E para estudo de caso:.....	4.486
- Atendimento local das fundações estaduais

No período de 1971-1973:.....	157.201
-------------------------------	---------

Em 1975, a Câmara dos Deputados cria uma CPI cujo título, paradoxalmente, propõe uma investigação sobre o problema *da criança e do menor carentes no Brasil*, separando os conceitos de criança e menor, o que reflete o preconceito da marginalidade (Brasil, Câmara dos Deputados, 1976). Os dados da CPI podem ter sido influenciados pelos prefeitos que desejavam obter verbas para seus municípios. Há necessidade de olhá-los criticamente. De acordo com essa CPI, há menores abandonados ou carentes em 87,17% dos municípios, configurando 1.909.570 abandonados e 13.542.508 carentes, sendo a pobreza excessiva a principal razão alegada por 90,28% dos municípios para o abandono.

Segundo dados colhidos entre os prefeitos, em apenas 24,48% dos municípios há verba para o menor prevista no orçamento e apenas 11,82% dos municípios alegam receber verbas de órgãos federais ou municipais com vistas ao menor. Em 46,87% dos municípios constata-se a ocorrência de atos antissociais praticados por menores. Segundo as análises dos questionários feitas pela Câmara dos Deputados, em 1974, dentre as 111.812 ocorrências de “atos antissociais praticados por menores” no Brasil levantadas pelos municípios houve: 83% de furtos; 29,02% de homicídios ou tentativas de homicídio; 46,67% de delitos sexuais; e 49,67% de outras ocorrências.

Segundo o censo de 1970 numa população de 90.139.000 habitantes, 52,9% são menores de 19 anos. O índice de ocorrências de “atos antissociais praticados por menores” por 100.000 habitantes é de 120 e por menores de 19 anos é de 227, taxa extremamente reduzida.

Apesar da repressão existente, a CPI torna nacional a questão da infância, tendo um efeito simbólico de denúncia. Divulgado em abril de 1976, seu relatório assinala, na introdução, que a CPI do Menor “está cônica das proporções e periculosidade da marginalização”, mas não pretende ter resolvido esta problemática. E a CPI assinala: “E o mais grave, a taxa de criminalidade vem aumentando nos últimos anos, segundo depoimentos prestados por autoridades abalizadas perante esta CPI. A criminalidade provoca a insegurança nas grandes cidades brasileiras: assaltos, furtos, sequestros são crimes mais frequentes, contribuindo inclusive para prejudicar o desenvolvimento turístico. Se não forem tomadas medidas preventivas e de recuperação dos menores infratores, a vida se tornará insuportável para todos nas grandes cidades brasileiras”. A CPI constata que os recursos

destinados às políticas para a infância estão concentrados no Sudeste (só 11,73% dos municípios do Nordeste têm verbas específicas para atender menores carentes ou abandonados). Mais da metade dos 2.430 órgãos de atendimento de menores está no Sudeste, e o atendimento médico se mostra deficiente e conclui que “a ação governamental continuará representando uma gota d’água num oceano vasto de carências se não houver um organismo com a força de um ministério” (ibidem, p. 49), propondo, por último, a atualização do Código de Menores. Em 1968 o Ministro da Justiça havia solicitado a reformulação do Código ao prof. Alberto Gusmão, cujo trabalho foi apresentado aos juízes de menores.

A preocupação com a “linha preventiva”, assinalada nos projetos de combate à marginalização também se faz através de convênios com prefeituras, universidades e de municípios pólo, em vários Estados. Em 1976 são realizados 60 projetos, além da manutenção de 12 centros sociais e 11 projetos do programa estágio.

As construções feitas sob orientação da FUNABEM, como a de Brasília, para “reeducação” são verdadeiras penitenciárias, “com muita ênfase na segurança”, como denuncia o Dr. Promotor e ex-Secretário de Promoção Social de São Paulo, João Benedito de Azevedo Marques (1976, p. 24). Marques enumera que, em 1976, existem em São Paulo, 13 estabelecimentos na capital e 10 no interior, de administração direta, sendo que de 1862 a 1934 quatro prédios foram construídos, de 1935 a 54 foram construídos oito, entre 55 a 65 mais sete e três posteriores a 1975. Sob a gestão do referido Secretário é construído um núcleo profissionalizante para 900 menores, além de um edifício para excepcionais. Estes, em número de oito mil, representam, na época, 20% dos menores atendidos. Conta com 503 convênios que atendem 35.269 menores, sendo 12.456 em internatos, 21.759 em semi-internatos e 1.054 em externatos. Segundo Marques, a atualização dos *per capita* aumentou o interesse das obras, promovendo-se maior presença das entidades privadas no atendimento à criança e ao adolescente.

Apar da ação da FUNABEM, articulando o estatal e privado, a *estratégia repressiva/assistencialista* se manifesta na reformulação do Código de 1927. Foi apresentado, em 1974, um projeto de lei do senador Nelson Carneiro nesse sentido. A Associação Brasileira de Juízes de Menores acompanhou

o projeto, modificou-o, e o mesmo foi analisado pelo Executivo no Ministério da Justiça, “sempre em contato com os juízes de menores”. O texto apresentado “representa o consenso de todas as áreas responsáveis pelo atendimento a menores no Brasil”, conforme parecer do relator Claudino Sales em junho de 1979 (Brasil. Senado Federal, 1984, p. 472). Segundo o relator, a apresentação do texto em 1979 seria uma forma de se comemorar o ano internacional da criança.

O novo Código de Menores, promulgado em 10 de outubro de 1979 (Lei n. 6.697) adota expressamente a *doutrina da situação irregular*, segundo a qual “os menores são sujeitos de direito quando se encontrarem em estado de patologia social, definida legalmente”, segundo a expressão do juiz Allyrio Cavallieri (1984, p. 85). Nas palavras do juiz, esta doutrina “é consenso da Associação Brasileira de Juízes de Menores, que propôs ao Congresso Nacional o anteprojeto de código”.

O Código de 1979 define como situação irregular: a privação de condições essenciais à subsistência, saúde e instrução, por omissão, ação ou irresponsabilidade dos pais ou responsáveis; por ser vítima de maus-tratos; por perigo moral, em razão de exploração ou encontrar-se em atividades contrárias aos bons costumes, por privação de representação legal, por desvio de conduta ou autoria de infração penal. Assim as condições sociais ficam reduzidas à ação dos pais ou do próprio menor, fazendo-se da vítima um réu e tornando a questão ainda mais jurídica e assistencial, dando-se ao juiz o poder de decidir sobre o que seja melhor para o menor: assistência, proteção ou vigilância. Na prática, consagra o que vinha fazendo a FUNABEM e já assinalado anteriormente. O novo Código, no entanto, facilita a adoção, e embora não obrigatório no processo, é previsto o contraditório.

Estas estratégias não alteram, de fato, a situação da criança brasileira. Ao contrário, a situação se agrava no período da ditadura em razão do arrocho salarial e da concentração brutal de renda. Em 1960 os 20% mais pobres detinham 3,5% da renda e, em 1979, 2,9%, enquanto que os 20% mais ricos passaram de 54% para 62,8%. Os 10% situados na escala superior de renda detinham quase a metade da renda em 1979, ou seja, 46,8% (Bonelli, Ramos, 1993). Em 1977, segundo o IBGE, 59% ganhavam até dois salários mínimos, o que acarreta subalimentação, condições habitacionais precárias,

agravando a situação educacional (26% das crianças de 10 a 14 anos estão fora da escola), e a mortalidade infantil tem um índice de 67,3% em 1974 (Centro de Defesa da Qualidade da Vida, 1979).

A situação de miséria leva as crianças ao trabalho. No campo, em 1976, 1.835.680 dos menores de 14 anos trabalham, enquanto que na zona urbana a cifra chega a 697.442, ou seja, 18% das crianças nesta faixa etária. Segundo o IBGE, 22,7% da população economicamente ativa em 1976 eram de pessoas abaixo de 19 anos. Em 1978, de acordo com o PNAD (Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios), a participação na PEA (População Economicamente Ativa) de pessoas de 10 a 17 anos é de 15,6%, sendo que em 1980, 4,8% de menores entre 10 e 14 anos trabalhavam e 15% entre 15 e 19 anos. A renda desses menores é baixa, como o indica uma pesquisa realizada entre menores trabalhadores em 1976, verificando-se que 51,2% ganham menos de um salário mínimo (Dal Rosso, Resende, 1986).

A Constituição de 1967 (art. 158, X) reduz a idade da proibição para o trabalho até 12 anos, visando a incorporar mais cedo a mão-de-obra ao mercado de trabalho, reforçando a estratégia de utilização precoce da mão-de-obra infantil. As empresas são obrigadas (Decreto-lei n. 937 de 13/10/69) a ministrarem, em cooperação, aprendizagem a seus trabalhadores menores, aos trabalhadores adultos e seus filhos (art. 170). A Lei n. 6.886, de 1974, define o aprendiz a partir dos 12 anos de idade. As leis garantem ao aprendiz um salário nunca inferior a meio salário mínimo regional na primeira metade da jornada e apenas 2/3 de salário mínimo se faz jornada inteira. A FUNABEM também mantém convênios com o SENAC e SENAI. ALBA, por sua vez mantém convênios para assistência ao pré-escolar através das chamadas UPPEs ou Unidades de Proteção ao Pré-Escolar, visando o combate à desnutrição.

O governo tenta uma reforma educacional (Lei n. 5.692/71) para introduzir o ensino profissional no 2º grau, ficando explícito no Grupo de Trabalho de Reforma Universitária “que os estudos gerais levam os mais capazes à universidade e os estudos especiais e profissionais predis põem ao exercício de ocupações úteis, evitando a marginalização dos que encerram a vida escolar ao nível do 2º grau” (Warde, 1977, p. 78). Esta profissionalização não funcionou na prática, mas mostra uma discriminação em relação aos trabalhadores manuais.

Sob a ditadura, a FUNABEM, na avaliação de seus técnicos se torna uma camisa de força “na conotação da superioridade legal da Instância Federal sobre a Instância Estadual”, considerando que “o sistema de internamento do menor e do esquema de segurança montado nas escolas dá a conotação de instituições fechadas. Indica que o Sistema de Atendimento privilegia de tal forma as relações menor-Instituição que chega a esquecer as relações menor-sociedade”, “havendo um atropelo de competências”, que “assume um *caráter assistencialista*” e “sem condições de produzir um processo de reeducação”, reza um documento da Diretoria de Estudos e Normas Técnicas, de 1979 (*FUNABEM Anos 20*, 1984, p. 264-301).

Apartir destas considerações e dos dados acima indicados pode-se concluir que a política da ditadura para a infância foi um fracasso. No entanto, esta avaliação emergente no momento da chamada abertura política se inscreve no contexto de uma transição à democracia e de uma passagem do paradigma *corretivo*, que predominou nesse e em períodos anteriores, a um paradigma *educativo* e, mais que isso, de direitos para a criança e o adolescente.

A avaliação de fracasso da FUNABEM aparece claramente no Relatório Final de avaliação da FUNABEM, elaborado pelo Instituto João Pinheiro em 1987, a partir de avaliações estaduais, ao dizer: “A criação da FUNABEM e das Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor influenciou as expectativas quanto à emergência de uma política social de bem-estar do menor. Os relatórios estaduais nos asseguram quanto ao fracasso dessas expectativas, e também a importância de qualificá-lo. Como vimos, o sistema nacional de atendimento ao menor pouco, se tanto, alterou a estrutura de desigualdade que penaliza a criança e adolescentes de baixa renda, e menos ainda elevou os patamares de cidadania desses segmentos. Entretanto, a prática institucional do sistema possibilitou a criação de um corpo técnico crítico...” (*FUNABEM Anos 20*, 1984, p. 43).

Liberalização e democratização

Os anos 80 e início dos 90 representam uma inflexão política e uma crise econômica na sociedade brasileira. A inflexão política se produziu através

de um lento e gradual processo de liberalização do controle exercido pelo Estado sobre a sociedade e, principalmente, sobre as massas e organizações populares até a reconquista dos direitos de expressão, de greve, de voto, de organização. Em 1977 foi possível a oposição lançar, ainda que simbolicamente, um candidato à eleição indireta à Presidência da República.

A crise econômica significa estagflação, combinação de inflação e recessão. Em 1980 a inflação anual é de 110,2%, em 1985 de 235,1% e em 1989 de 1.783%. Somente em 1986, com o Plano Cruzado, de mudança da moeda e controle de preços e salários, o índice inflacionário cai para 65%, repicando para 415,8% em 1987. O crescimento do Produto Interno Bruto, de 9,2% em 1980 cai para —3,4% em 1984 com índice zero em 1989. Durante o Plano Cruzado cresceu 8,3%. A dívida externa bruta passa de 53,8 bilhões de dólares em 1980 para 107,5 bilhões de dólares em 1989, provocando verdadeira sangria nas contas nacionais.

Em abril de 1978 é fechado o Congresso Nacional por 14 dias para um pacote de medidas que garantam ao governo uma maioria no Congresso, com a escolha indireta de senadores (biônicos). Ao mesmo tempo, o presidente Geisel tenta isolar a linha dura das forças armadas. Geisel inicia o processo de distensão política.

O direito de voto para governadores foi reconquistado em 1982 com a reintrodução do multipartidarismo. A censura direta a alguns órgãos de imprensa cessa em 1978 e uma reforma constitucional assegura que, em 1979, seriam retirados do presidente os poderes de cassar deputados, suspender direitos políticos, fechar o Congresso, aposentar funcionários. Na mesma emenda termina-se com a pena de morte, o banimento e a prisão perpétua (na prática o fim do Ato Institucional n. 5, de 1968), mas o chefe de governo ainda seria um militar, o General Figueiredo. A Emenda Constitucional n. 11 de 13/10/78 que entra em vigor no dia 1º de janeiro de 1979 cria o estado de emergência “em caso de guerra, bem como para impedir ou repelir atividades subversivas” (art. 158).

A Igreja Católica apoia as mudanças e a campanha pela anistia mobiliza a sociedade brasileira possibilitando, em 1979, um perdão aos torturadores e um retorno dos perseguidos políticos à vida pública e a seus postos de trabalho. Os trabalhadores de Santo André, São Bernardo e São Caetano (ABC

paulista) se mobilizam e fazem greves, apesar da repressão, começando-se a gestar um novo partido, o PT, Partido dos Trabalhadores.

Em 1984-85, a população e os partidos de oposição saem às ruas para impressionantes mobilizações por eleições diretas para presidente da República que, no entanto, por pressão dos militares, só acontecem em 1989. Em 1985 há eleição indireta de um presidente civil, pelo Congresso Nacional, efetuada por meio de articulação de setores oposicionistas com as forças conservadoras através da Aliança Democrática que reúne o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido da Frente Liberal (PFL) que indicam os candidatos Tancredo Neves a presidente e José Sarney, ex-integrante do partido de sustentação da ditadura, a vice-presidente. Com a morte de Tancredo Neves logo após a eleição, assume o governo seu vice, Sarney, que governou até 1989. Em 1986 implanta o plano econômico do cruzado que controla a inflação por alguns meses e contribui para eleger uma grande maioria de governadores do PMDB mas, logo em seguida, a subida dos preços dispara, provocando grande desgaste no governo. Esse período foi denominado por Tancredo Neves de Nova República.

As eleições de 1989 para presidente da República são vencidas por Fernando Collor de Mello que se apresenta apoiado por um forte *marketing*, como caçador de marajás (combate à corrupção e privilégios), vencedor da inflação e salvador dos descamisados. Lula, do PT, é derrotado, mas obtém 30 milhões de votos. Em 1992 Collor é denunciado por corrupção. Uma grande mobilização popular exige sua saída e o Congresso vota o *impeachment*. O vice Itamar Franco assume o governo. Em 1994 elege-se presidente da República Fernando Henrique Cardoso do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) em aliança como PFL que indica o Vice Marco Maciel e derrota Lula já no primeiro turno. Toma posse em primeiro de janeiro de 1995 prometendo, ao mesmo tempo, valorizar a democracia e os direitos sociais, privatizar as empresas estatais e a previdência social e reduzir o Estado (Cardoso, 1994).

A partir das lutas e pressões sociais, e dentro das correlações de forças possíveis, em 1986, o Congresso Nacional funciona também como Assembleia Constituinte. As forças conservadoras e os militares haviam vetado a convocação de uma assembleia constituinte exclusiva. O debate

constituente, no entanto, mobiliza tanto os *lobbies* de conservadores e de grandes empresas, como as organizações populares. Os direitos da criança são colocados em evidência por inúmeras organizações, destacando-se o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (Barbetta, 1993), a Pastoral do Menor, entidades de direitos humanos, ONGs, que apresentam emendas para defesa dos direitos da criança e do adolescente, que refletem também as discussões internacionais, consubstanciadas nas Regras de Beijing (1985), nas Diretrizes de Riad (1988) e na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989).

Quatro emendas populares reafirmam o tema dos direitos da criança e do adolescente não só no Plenário, mas nas ruas, com a cata de assinaturas em sua defesa onde se destaca o papel da Igreja Católica, tanto da linha mais tradicional como a Mitra do Rio (emenda PE 007) como da CNBB (Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, emenda PE 0011), mas com o mesmo conteúdo, com ênfase na “defesa da vida e contra o aborto”. A primeira emenda expressa que os “menores (*sic*), particularmente os órfãos e abandonados, terão direito à proteção especial incluindo também o direito à educação fundamental e iniciação profissional para auferir os benefícios da atividade econômica fundada no trabalho digno e livre” (Comissão de Sistematização, 1987, p. 10). Em 1987, a CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) adotou como tema da Campanha da Fraternidade a questão do menor expressando-a com o documento: “Quem acolhe o menor a mim acolhe” (Brasília, CNBB, 1987). Há muito já tinha organizado a “Pastoral do Menor”.

A Comissão Nacional Criança e Constituinte, instituída por Portaria Interministerial, com vários órgãos do governo e da sociedade, consegue 1.200.000 assinaturas para sua emenda e, além disso, fez intenso *lobby* junto a parlamentares para que se crie a Frente Parlamentar suprapartidária pelos direitos da criança e do adolescente, multiplicando-se no país os fóruns DCA de Defesa da Criança e do Adolescente.¹ Os direitos da criança perpassam

1. Teve papel importante no suscitamento do debate sobre defesa desses direitos a iniciativa da advogada Lia Junqueira em São Paulo na articulação concreta dessa defesa através de um Centro de Defesa do Menor em São Paulo. Em março de 1988 diferentes grupos interessados na defesa da criança e do adolescente como Pastoral do Menor, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Frente

as diferentes áreas, mas ficam bem estabelecidos nos artigos 227, 228, 229 da Constituição de 1988. Garante-se à criança e ao adolescente, “como dever do Estado e da sociedade os direitos à vida, à saúde, 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”. A inimputabilidade penal fica definida até os 18 anos, e o trabalho proibido até a idade de 14 anos, salvo na condição de aprendiz (art. 7º, item XXXIII).

A crise econômica, no entanto, agrava a situação da criança. A visibilidade da miséria da infância aparece nas ruas destacando-se a figura do Menino e da Menina de Rua, principalmente nas grandes cidades. A urbanização, aliás, assume uma forma explosiva no país, passando de 31,7 milhões de habitantes urbanos, em 1960, para 80,5 milhões em 1980, ou em termos relativos de 44,7% para 67,6%. As zonas urbanas tiveram um crescimento anual de 5,2% entre 1960 e 1980 e de 4,4% entre 1970 e 1980, embora o crescimento da população tenha caído de 2,8% entre 1970/1980 para 1,8% em 1985/1990. A migração do campo para a cidade é causada, principalmente, pela expulsão do homem da terra em que trabalha, denominando-se o fenômeno, conservadoramente, de “êxodo rural”. Ao mesmo tempo, aumenta-se no campo as relações de trabalho caracterizadas como “boia fria”, volante, diarista, intermediadas por terceiros, os chamados “gatos” ou empreiteiros de mão-de-obra diarista para os trabalhos rurais (Martins, 1981).

O governo da chamada Nova República (1985/1989) implanta diferentes ações frente à crise, de caráter paliativo e assistencialista, reforçando a estratégia de encaminhamento da criança ao trabalho e de clientelismo. Ao mesmo tempo observa-se o impulsionamento de projetos alternativos, principalmente com o apoio do UNICEF, a articulação com grande

Nacional de Defesa da Criança, Universidade Católica de Goiás, Igreja Metodista, Crami, Comissão de Direitos Humanos da Bahia, Centro de Defesa do Menor de Belém, Amapá, Rio de Janeiro, Centro de Direitos Humanos de Campo Grande, Centro Cultural Luís Freire de Pernambuco, Centro de Estudos da PUC/São Paulo e ASSEAF, Associação de Ex-Alunos da FUNABEM criam o Fórum DCA (Defesa da Criança e do Adolescente). O encontro foi estimulado e contou com a participação de Daniel O’Donell do Fórum de Defesa da Criança Internacional (DCI), sediado em Genebra. Em 1994 o Fórum é formado por 46 entidades, atuando na ampliação e aplicação dos direitos assegurados à criança e ao adolescente. Ver revista *Fórum DCA*, n. 1, Brasília, março de 1993.

número de entidades não-governamentais e com uma campanha de financiamento estimulada pela Rede Globo de televisão, denominada “Criança Esperança”.

Com a introdução de uma nova contribuição social sobre o faturamento das empresas, o FINSOCIAL (1982), torna-se possível a ampliação de recursos para o Estado. O governo Sarney com o discurso de “tudo pelo social” cria uma Secretaria de Ação Comunitária, vinculada diretamente à presidência da República que se volta basicamente para um programa de distribuição de tíquetes de leite às populações pobres das periferias das cidades através das próprias associações comunitárias. O programa assume um caráter desmobilizador das ações reivindicativas, ao mesmo tempo em que relança intervenções populistas, pontuais, clientelistas, desvinculadas da cidadania. O antigo programa alimentar veiculado pelo INAM (Instituto Nacional de Assistência a Menores), através do PRONAN (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição), é desativado (Diniz, 1988). Implanta-se também um programa de alimentação escolar. A distribuição do leite, acompanhada pelo Projeto Rondon, sofreu várias críticas como exigência de pagamento para inscrição, distribuição de leite aos não necessitados, clientelismo na seleção das famílias, troca dos tíquetes por outros alimentos, falta de tíquetes para os cadastrados. As principais críticas ao programa de alimentação escolar é a descontinuidade no fornecimento de alimentos e a vinculação das compras a grandes empresas. A Lei n. 7.644 de 18 de dezembro de 1987 regulamenta, a atividade de “mãe social” dentro do sistema de “casas-lares” que abriguem até 10 *menores*. Segundo a lei a agrupação de “casas-lares” forma uma aldeia assistencial. Este tipo de instituição é implementado pela organização, de base internacional, denominada “Aldeias S.O.S.”.

Ao lado desta articulação clientelista, o governo promove *um programa de encaminhamento de crianças para o trabalho*, concedendo isenções aos empregadores de suas obrigações para com a Previdência Social, política denominada “Programa Bom Menino” (Lei n. 2.318 de 30/12/86, regulamentada pelo Decreto n. 94.338 de 18/5/87), destinada à “iniciação ao trabalho do menor assistido com idade de 12 a 18 anos”. Para isto cria-se a bolsa de trabalho e obrigação de frequentar escola, devendo as empresas

com mais de cinco empregados ter 5% de seu pessoal com esta forma de contrato, com jornada máxima de quatro horas e remuneração de meio salário mínimo, sem que gere vínculo empregatício ou encargos previdenciários ou do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) para as empresas. Justifica-se o programa pela prevenção da criminalidade (“é melhor trabalhar que estar na criminalidade” passa a ser um *slogan* repetido). A operacionalização do programa se faz por comitês municipais que cadastram empresas e crianças. Em Brasília foram colocados 600 menores em 37 empresas, inclusive do governo.

Através do programa RECRIANÇA, do Ministério da Previdência e Assistência Social pretende-se estimular a recreação e a iniciação ao trabalho. A seguir mostramos algumas das estratégias diversificadas implementadas em diferentes regiões, mas de forma ainda instável, ao sabor dos apoios e forças políticas, constituindo-se em “programas” de ação para crianças e adolescentes, sem garantia de continuidade.

Em Curitiba, através do PIM (Programa do Irmão Menor) são atendidas 4.300 crianças, sendo que os cursos profissionalizantes são voltados mais para o artesanato (Zaluar, 1994), com caráter informal. A filosofia do projeto, no entanto, visa oferecer uma perspectiva de iniciação ao trabalho sem o caráter de obrigação ao trabalho. As crianças buscam o projeto tanto por lazer, como por trabalho (nesse caso, 46%).

Em Goiânia os projetos para meninos e meninas de rua são integrados no “Circuito do Menor de Rua: Centro de Triagem Integrada, Centro de Formação de Menores e Centro de Acolhimento Provisório” (Zaluar, 1994). O objetivo é não deixar a criança ao arbítrio da polícia, o que nem sempre acontecia. Ao CETI, 21,7% das crianças foram encaminhadas por “vadiagem”; 14,6% por “suspeita de furto” seguidos de “fuga”; 11,3% como “perdidos”; 9,8% por “uso de drogas”; e 8,8% por “furto”. O Centro de Formação tinha o caráter espontâneo e aberto. As escolas profissionalizantes são uma proposta do presidente da FUNABEM, Nelson Aguiar em 1985.

Em São Paulo, no governo Montoro, as fugas e as condições da Febem são denunciadas (Junqueira, 1986). A Febem tem 10 unidades sendo três de triagem com 1.300 crianças, sete de permanência com 1.700 crianças e convênios com 107 casas para atendimento de 4.000 crianças (Luppi, 1987).

Em 1982 o “sistema recebeu 500 mil *menores* (termo da época) dos quais 6,67% eram infratores, 6% abandonados e 87,3% carentes, mas o orçamento da FUNABEM é de apenas 0,002% da arrecadação do tesouro”.

Os projetos alternativos

No Rio, em 1987, há as experiências de desinternação dos 15 centros do CRIAM (Centro de Recursos Integrados de Atendimento ao Menor). Em 1985 foram atendidos pela FEEM (Fundação Estadual de Educação do Menor) 17 mil menores, com 5.200 internos. As políticas e práticas de internação, na década de 1980, vão sendo confrontadas com políticas e práticas de entendimento direto nas ruas e de redes de trabalho. As mudanças políticas globais e o trabalho de militantes junto aos movimentos sociais vão se refletindo na ação junto a crianças e adolescentes, então chamada de “projetos alternativos”, em confronto com a estratégia de internação e repressão.

A FUNABEM participa do desenvolvimento de projetos alternativos de atendimento a meninos e meninas de rua. Esta política é estimulada por Marina Bandeira, presidente da FUNABEM, indicada pela Igreja Católica do Rio de Janeiro. Sua proposta reforça a descentralização e a cooperação estado/sociedade (FUNABEM, 1988), na mesma linha de um documento anterior elaborado por Terezinha Saraiva. Os projetos são articulados por um convênio entre o UNICEF, a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social e a FUNABEM. Desde 1981 estudam-se, entre os três órgãos, formas alternativas de atendimento à criança na comunidade. Em 1982 são reconhecidas pelo projeto 70 experiências, destacando-se, na dinâmica dos projetos, a República do Pequeno Vendedor em Belém, Centro Salesiano do Menor em Belo Horizonte, Salão do Encontro em Betim, Cerâmica Educacional em Ipameri e Centro de Orientação em São José dos Campos. Em 1990, 230 entidades recebem apoio do UNICEF (Faleiros, 1990). Segundo a FUNABEM (1988), em 1988, *articulando estatal e privado*, há 3.500 convênios firmados, 1.300 municípios beneficiados, 900 mil menores atendidos, e 19 bilhões de recursos aplicados, atendendo-se 2.930 crianças e adolescentes em suas unidades próprias.

Os projetos se desenvolvem através de organizações não-governamentais em áreas bastante heterogêneas como cerâmica, formação profissional, venda de produtos, alfabetização, e ensino religioso, com forte presença de atores religiosos. A partir da articulação desses projetos surge o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMIVIR), que realiza três encontros nacionais (1986, 1989, 1993) em Brasília e que contribuíram significativamente para trazer a questão da política para a infância como debate nacional (Faleiros *et al.* 1986, 1992 e 1993). As crianças e adolescentes apareceram como *sujeitos de direitos*, como cidadãos. O movimento, com apoio internacional, organiza seus estatutos, sua administração, tendo voz nos fóruns governamentais e não governamentais sobre a criança. Em 1992, o MNMMR conta com 90 comissões locais estruturadas, 139 núcleos de base de meninos e de programas, cerca de três mil militantes, e três centros de formação para educadores de rua. Há 400 programas de atendimento ligados ao Movimento (Barbetta, 1993, p. 170).

A estratégia de articulação estatal/privado vem sendo paulatinamente complementada por uma ação público/ONGs, onde as organizações não governamentais (para alguns, neo-governamentais) vão assumindo um papel público, de terceiro setor, nem estatal, nem privado (Fernandes, 1994), aumentando o espaço público, desde que realmente prestem contas à sociedade, não tenham fins lucrativos e prestem um serviço à população. No Brasil, segundo Fernandes (*ibidem*, p. 70) existiam 1.010 ONGs em meados dos anos 80. Esta estratégia de defesa da cidadania emerge dos movimentos sociais, dos sindicatos e busca consolidar um paradigma de relações entre Estado e sociedade pautado pelo reconhecimento dos direitos individuais e coletivos, civis, políticos e sociais e garantido pela participação da população ou de seus representantes nas decisões sobre o destino geral do povo, assegurando-se a transparência das decisões e o controle social da execução das políticas.

Além de ter um papel ativo na Constituinte junto com o UNICEF, o MNMMR contribui para a mobilização da sociedade no sentido de aprovar e exigir a aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente, juntamente com intelectuais, juízes progressistas, promotores, Pastoral do Menor, e parlamentares. Vários encontros são realizados, negociações e pressões

para que a lei fosse aprovada em tempo recorde, ou seja, menos de dois anos após a promulgação da Constituição em 5 de outubro de 1988. A direção do CBIA também deu apoio significativo para aprovação da lei.

O Estatuto da Criança e do Adolescente

O Estatuto da Criança e do Adolescente, de julho de 1990, revoga o Código de Menores de 1979 e a lei de criação da FUNABEM, trazendo detalhadamente os direitos da criança e do adolescente já em forma de diretrizes gerais para uma política nessa área. Adota expressamente em seu artigo 1º a *Doutrina da Proteção Integral* que reconhece a criança e o adolescente como cidadãos; garante a efetivação dos direitos da criança e do adolescente; estabelece uma articulação do Estado com a sociedade na operacionalização da política para a infância com a criação dos Conselhos de Direitos, dos Conselhos Tutelares e dos Fundos geridos por esses conselhos; descentraliza a política através da criação desses conselhos em níveis estadual e municipal, estabelecendo que em cada município haverá no mínimo, um conselho tutelar, composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local, de acordo com a lei municipal; garante à criança a mais absoluta prioridade no acesso às políticas sociais; estabelece medidas de prevenção, uma política especial de atendimento, um acesso digno à Justiça com a obrigatoriedade do contraditório. O ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) é consoante à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 20/11/1989.

Logo após tomar posse na Presidência da República, Collor de Mello encaminha um projeto de reforma administrativa no qual aparece a nova denominação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor que passa ter o nome de CBIA — Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência, o que é consagrado na Lei n. 8.029 de 12 de abril de 1990 (artigo 13).²

2. Em carta ao autor Antônio Carlos Gomes da Costa, primeiro presidente do CBIA, assinala que o sr. John Donohue, do UNICEF, em caráter oficial e os senhores Deodato Rivera (da Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança), Bruno da Silveira (Fundação Odebrecht), Dirceu Borges (empresário,

A missão do novo organismo é de coordenar, normatizar e formular políticas já que a execução é feita pelos estados e municípios. Um processo é desencadeado para a transferência da FUNABEM para estados e municípios e até junho de 1994 ainda não se havia completado integralmente. Há resistências políticas, problemas corporativos, dificuldades administrativas. Collor ratifica a convenção da ONU e cria em maio de 1990 um “ministério da criança”, com ministros mirins. No entanto, continua apoiando políticas clientelistas através da LBA, cortando verbas sociais, e adotando a pauta de uma política neoliberal de redução do Estado (Ferreira, 1993). Em seu documento oficial o CBIA (1992) se compromete a mudar o conteúdo da política, os métodos e a gestão para aplicar o Estatuto da Criança e do Adolescente. Apesar do projeto “Minha Gente” da LBA considerar a assistência social como direito, na prática favoreceu entidades com caráter clientelista, com envolvimento da primeira dama do país em corrupção. Pelo projeto são enfatizadas as creches, postos de saúde, escolas de 1º grau. O governo desenvolve no MEC a construção de grandes conjuntos educacionais de 1º grau em zonas carentes, denominados CIACs. Estas megaconstruções geraram grandes polêmicas. Itamar Franco manteve o programa com o nome de PRONAICA, programa de atendimento integral à criança.

Em outubro de 1991 é lançado um manifesto à nação com 90 assinaturas de personalidades de várias entidades governamentais, sindicais, patronais, e religiosas, assumindo responsabilidades pela melhoria do ensino fundamental e contra a violência contra a criança, constituindo-se o “Pacto pela infância”, impulsionado pelo UNICEF, inspirado na Cúpula Mundial pela Criança, realizada em Nova York, em setembro de 1990, com a presença do presidente Collor. Em novembro de 1991 inclui-se no referido pacto o compromisso com a saúde, convidando-se os governadores a participarem do mesmo. O encontro dos governadores se realiza em maio

dono da Cheque Cardápio e Editora Columbus), Sebastião Leme (empresário e líder da Campanha Collor em São Paulo) junto com o Ministro Geraldo Sampaio, de Alagoas, tiveram grande influência seja para a constituição do CBIA, seja para obter o apoio do presidente Collor ao ECA. Antônio Carlos participou diretamente do convencimento do Ministro Geraldo Sampaio e forneceu a linha de argumentação e textos levados ao presidente da República pelo representante do UNICEF e pelo Ministro Geraldo Sampaio.

de 1992 assumindo compromissos na área da saúde, da educação e do combate à violência, com uma estratégia, ao menos simbólica, de defesa da cidadania.

A Lei n. 8.242 que cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) é promulgada em 12 de outubro de 1991, mais de um ano após a vigência do ECA, mas a posse dos conselheiros ocorre mais de um ano depois da lei, em 16 de dezembro de 1992, realizando-se sua primeira reunião de trabalho em 18 de março de 1993. Em novembro de 1994 acontece em Brasília a Primeira Conferência Nacional dos Conselheiros de Direitos e Tutelares da Criança e do Adolescente com representantes de todo o país, *reforçando-se a estratégia de defesa da cidadania*. Os conselheiros pugnam por recursos, retaguarda, criação dos fundos junto às prefeituras. Muitos conselhos já realizaram diagnósticos da situação da criança e do adolescente em seus municípios e começam a cobrar ações específicas para implementação do ECA. O controle social dos conselhos sobre as políticas municipais pode ser mais ou menos exercido segundo as correlações de forças dentro dos próprios conselhos. Na sua operacionalização, nos inúmeros debates, nas contribuições teóricas vão se definindo as funções previstas no Estatuto para os conselhos e os fundos.

A instalação do CONANDA representa o coroamento de uma mudança institucional, pois o Conselho vai impulsionar a implantação do ECA, que traz uma mudança fundamental nas políticas anteriores relativas à infância. As dificuldades surgem e o clientelismo, a utilização dos conselhos pelos prefeitos e políticos, o autoritarismo, o uso do público pelo privado não estão descartados. Há um forte movimento para se implantar os conselhos de direitos e os conselhos tutelares dentro da perspectiva de municipalização e participação do ECA. Até dezembro de 1993, segundo dados do CBIA, havia em funcionamento 22 Conselhos Estaduais de Direitos da Criança do Adolescente, 1.808 Conselhos Municipais de Direitos (39,01% dos municípios) e 806 Conselhos Tutelares (16,74% dos municípios).

Já em 1993, pela Lei 8.642, de 31 de março, cria-se o Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA) para *integrar e articular ações* de apoio à criança e ao adolescente, sob a coordenação do Ministério da Educação, buscando um sistema nacional de atenção integral a

esta população. Na prática está apoiando a construção de Centros de Apoio Integral à Criança e ao Adolescente (CAICs) em vários municípios a quem cabe administrar o equipamento fornecido pelo governo federal.

Em janeiro de 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso extingue o CBIA juntamente com os Ministérios do Bem-Estar Social e da Integração Regional, transferindo para o Ministério da Justiça o acompanhamento da questão dos direitos da criança e do adolescente. Implanta um Conselho da Comunidade Solidária para um programa do mesmo nome que deve coordenar as ações no campo social a partir de iniciativas locais e apoio à merenda escolar, visando o reforço da política de educação.

Os equipamentos educacionais e as taxas de escolarização da população de 7 a 14 anos aumentam significativamente entre 1960 e 1990, passando estas últimas de 36,2% para 86,9%. Ainda assim estão fora da escola 13% dos 26.757.300 brasileiros de 7 a 14 anos. No início da década de 90 apenas 5% das crianças menores de 4 anos têm acesso às creches e apenas 32% das de 4 a 6 anos às pré-escolas. A este problema se adicionam os da repetência e da evasão escolar. Apenas 20% dos alunos matriculados na primeira série concluem a 8ª série e somente 45 em mil concluem a 8ª série sem repetência (Ministro da Educação, 1994). Muitos entram na escola, mas pouco nela permanecem. As escolas estão com baixa qualidade, os professores mal remunerados e a maioria da população sem condições de enviar e manter os filhos na escola. Foram criados a partir de 1995 vários programas municipais de bolsa/escola (Silva et al., 2004) que desembocaram no programa Bolsa Família, de 2003.

Os 50% mais pobres detêm apenas 11,2% da renda e se veem, muitas vezes, na contingência de encaminhar os filhos para o trabalho precoce para um reforço ou até garantia da renda familiar. Os pequenos trabalhadores, hoje como no início do século, fazem todo tipo de trabalho, começam cedo, trabalham duro e ganham pouco. A taxa de atividade das pessoas de 10 a 14 anos é de 12,6% e a de 15 a 17 anos de 46,6%, no Brasil urbano em 1989 (Fausto, Cervini, 1991, p. 230). Em 1990 apenas 32,9% das pessoas ocupadas de 15 a 17 anos possuem carteira assinada. A ocupação de empregada doméstica ocupa 34,8% das meninas de 10 a 17 anos com um salário médio de 0,6 salário mínimo.

O mito do trabalho infantil como forma de encaminhamento da criança na vida ainda se mantém na cultura e nas relações de produção no final de século XX. Há, a partir do ECA, por parte das crianças e adolescentes, o direito à profissionalização, à aprendizagem profissional, à proteção ao trabalho com todos os direitos trabalhistas. O Ministério do Trabalho, o Ministério Público Federal e a Secretaria da Polícia Federal firmaram entre si Termo de Compromisso visando a prevenção, a repressão e a erradicação de trabalho forçado e trabalho ilegal de crianças e adolescentes.

À violência do trabalho, das condições sociais acrescenta-se a violência doméstica e a violência do extermínio (Faleiros, 1993). Em 1988, segundo dados do PNAD, 200 mil crianças e adolescentes declararam-se vítimas de violência. Dentre os agressores dos meninos, 55,9% eram agentes conhecidos, assim como 45,1% dos agressores das meninas. Os grupos de extermínio atuam constantemente. Segundo dados da polícia, citados na CPI do Extermínio (1992) houve no Brasil 4.611 mortes por extermínio de menores de 17 anos entre 1988 e 1990. A sociedade, o Ministério Público, o Parlamento, estão denunciando o fenômeno da violência, buscando inculpar (ainda que timidamente) os agressores e implantar um sistema de proteção às vítimas. Em novembro de 1993 é elaborada uma proposta de “Programa Nacional de Cidadania e de Combate à violência” na II Jornada Contra a Violência do Ministério da Justiça com indicação de medidas concretas.

A presença da miséria, da barbárie, do trabalho precoce, da repetência convivem na sociedade brasileira com um esforço de parte da sociedade, de parte do Estado para reverter esta situação, configurando-se um país dual onde se conflitam estratégias de clientelismo com as de cidadania, de encaminhamento ao trabalho precoce com as de proteção ao trabalho da criança, de violência e de defesa dos direitos.

Os achados da pesquisa

A história das políticas e da infância, neste trabalho, é vista na dinâmica própria das relações entre agentes e forças sociais e políticas que se

aglutinaram ou confrontaram em diferentes momentos históricos a partir da proclamação da República. Trata-se, na realidade, de um processo contraditório complexo, que não pode ser reduzido a uma linearidade ou evolução. Destaca-se mais propriamente um embate de questões que vão se configurando de acordo ao contexto econômico, às ideias e teorias em movimento, às forças políticas em presença, à forma de Estado em vigor. Vamos detalhar estas dimensões nos pontos a seguir destacados, esclarecendo que não podem ser isolados uns dos outros.

A relação entre estatal e privado e entre público e privado

Ao longo do período analisado as relações entre agentes estatais, portanto com poder legal e capacidade de uso de recursos públicos, estiveram em constante interação com agentes privados, com interesses particulares, pessoais, religiosos, morais, econômicos, políticos, no processo de definição das políticas ou da ausência de políticas para a infância e a adolescência pobres. Um modo de relação estatal/privado, próximo do patrimonialismo vem se confrontando com uma relação público/privado/sociedade na abertura de espaços públicos para exercício da cidadania. Esta relação pode ser vista de diferentes modos:

a) A política asilar e de contenção de ameaças do início da República implica em troca de subvenções estatais a projetos particulares por legitimação política e pessoal de figuras do Estado.

b) A política de controle social dos anos 30 traz em seu bojo maior intervenção do Estado, mas com a troca da presença de setores privados no ensino, a introdução do ensino religioso facultativo, as subvenções a obras sociais, e favorecimentos à presença da “benemerência” privada.

c) A política populista no período democrático pulverizou as relações entre o estatal e o privado em diferentes níveis de governo (federal, estadual, municipal), distribuindo subvenções, elaborando convênios, pagando *per capita* com dinheiro público e ao mesmo tempo estimulando, em nível local, clubes de mães, creches para integração Estado/massas. Detectados casos de corrupção no uso das verbas públicas, e alguns investigados.

d) A política de repressão da ditadura militar, apesar dos discursos de integrar a criança na família, privilegiou a internação e a centralização tecnocrática, ampliando os convênios como forma de incorporação do setor privado.

e) No processo de transição da ditadura militar à democracia os questionamentos da política para a infância e do papel do Estado e as propostas de movimentos de base expõem claramente o confronto entre uma política clientelista estatal/privada e uma política de parceria público/privada em defesa da cidadania.

f) A Constituição de 1988 define um paradigma dessa relação na participação da população nos Conselhos de Direitos e Tutelares que vem sendo implantado de forma diferenciada como um poder de decisão partilhado entre Estado e sociedade, mas sujeito às correlações de força e à hegemonia de grupos ou blocos que defendem uma visão clientelista/repressiva ou cidadã/educativa ao poder local dos prefeitos.

Combinação e confrontação de estratégias repressivas, assistencialistas e defesa dos direitos da criança. Os principais são destacados nos pontos seguintes:

- a) Grupos religiosos, principalmente de congregações, estão presentes no controle de asilos, casa de correção, internatos, com ênfase para o setor católico. Protestantes, e principalmente espíritas, vêm ampliando sua atuação.
- b) O movimento higienista, com destaque na Velha República, se manifesta na defesa da inspeção do corpo e do meio para preservar a higidez da raça e do indivíduo.
- c) Advogados, juízes, desembargadores, com destaque para a constituição dos tribunais de menores e dos códigos, trazem propostas e articulam ações no sentido de controlar as ameaças, a vadiagem, a delinquência de crianças e de intervir no pátrio poder.
- d) Por meio das Delegacias e órgãos, os agentes policiais se destacam na repressão à perturbação e à suspeita de perturbação da ordem.
- e) Inúmeros atores sociais, designados como filantropos, se propõem a socorrer o abandono físico e moral, com forte presença de mulheres, primeiras damas e associações filantrópicas.

- f) Embora os técnicos institucionais se dividam entre diferentes perspectivas, boa parte deles se inscrevem nos processos de controle burocrático e atuação pedagógica integradora e corretiva.
- g) O movimento de denúncia, de defesa de direitos, de construção de alternativas de cidadania, incluindo propostas para a educação formal, para a educação de rua, para controle social das políticas, vão se tornando agentes importantes de pressão para mudança das políticas sociais para a infância.
- h) Os políticos colocam a questão da infância seja no contexto de interesses mais amplos de defesa da raça, da nação, da indústria, do liberalismo, seja da política miúda dos interesses particulares de pequenos grupos e instituições.

A questão do trabalho infanto-juvenil significa um processo de verdadeira segregação social com a persistente estratégia, por parte de agentes estatais e privados, de encaminhar a criança pobre para o trabalho.

- a) As famílias usam o trabalho infantil como estratégia de ampliação de recursos, divisão do trabalho e até arrimo da casa.
- b) A implantação de educação formal para todos foi um fracasso da República, pois mesmo ampliando vagas, a partir dos anos 70, a evasão e a repetência fazem do Brasil um dos países com menor índice de permanência na escola (4, 5 anos).
- c) O empresariado rural usa com intensidade a mão-de-obra infantil e o empresariado industrial defendeu fortemente esse uso nos anos 20 e 30, não deixando nunca de fazê-lo.
- d) Os asilos e instituições reforçaram a formação de crianças para o trabalho subalterno, seja de doméstica para as meninas, seja de mão-de-obra semiqualficada para os meninos.
- e) A fiscalização do trabalho infantil é ineficiente, quase inexistente e as burlas à legislação de proteção ao trabalho infanto-juvenil são feitas a olhos vistos, constantes e graves, por exemplo, a ausência de carteira de trabalho, pagamento inferior ao salário mínimo e até trabalho escravo.

- f) O Estado estimula, em suas políticas e instituições, o encaminhamento da criança ao trabalho subalterno. Exemplos mais flagrantes são a baixa de idade para trabalhar na Constituição de 1967 e a política do “Bom Menino” no governo Sarney.
- g) O Estatuto da Criança e do Adolescente introduz o paradigma de proibição do trabalho infantil, reforça uma política de profissionalização e de proteção ao trabalho juvenil com todos os direitos.
- h) Setores do Estado, grupos e movimentos sociais, organismos internacionais como a OIT, se articulam para a erradicação do trabalho infantil.

As políticas se estruturam de acordo à correlação de forças e à hegemonia dos blocos no poder, em cada conjuntura. Sem ser exaustivos, podemos destacar as conjunturas seguintes:

- a) Na conjuntura de domínio do poder oligárquico/liberal da Velha República a defesa da não intervenção do Estado nas questões sociais implicava num amplo espaço para a ação privada e omissão do Estado. Não deixava, contudo, de intervir na manutenção da ordem e na “defesa da moral” mantendo por longo tempo a instituição da Roda de Expostos para camuflar a ilegitimidade de certos filhos das elites dominantes. O “incógnito” de filiação ainda é mantido pelo Código de 1927.
- b) Um sistema de ação estatal vai sendo construído a partir dos anos 20, do Código de 1927 e se consolida com Vargas, nos anos 30, compreendendo: um setor assistencial, um setor repressivo/jurídico/policial sob a égide do Ministério da Justiça, um setor de saúde, um setor de formação profissional.
- c) No período democrático do pós-guerra o sistema anterior se mantém articulado a uma relação clientelista e pulverizada Estado/estados/municípios/massas, desenvolvendo-se, ainda que embrionariamente, a participação local na integração da população ao Estado. As políticas preventivas de doenças infantis se ampliam. A luta pelo ensino público se expressa nos debates pela Lei de Diretrizes de Bases da Educação.

- d) Apesar de a FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) ter nascido de um movimento de oposição ao sistema repressivo anterior ela se integra no sistema repressivo e tecnocrático da ditadura com um sistema centralizador que se ramifica nos estados através das Febems, com a aliança com os Juizes de Menores que articulam o Código de Menores de 1979.
- e) As pressões sociais pela democratização, pela descentralização e pela participação conseguem, na Constituição de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, implantar um sistema de atendimento e acesso às políticas sociais, de garantias de direitos e de proteção especial para a criança e o adolescente em níveis federal, estadual e municipal. A sociedade se rearticula em relação à questão da infância com organismos de defesa de direitos, projetos alternativos, movimentos de denúncia.
- f) O governo federal, em 1995 reduz a atuação da esfera federal em relação às políticas para a infância com a extinção do Centro Brasileiro da Infância e da Adolescência. O CONANDA continua submetido ao Ministério da Justiça.

É preciso salientar, no desenvolvimento da investigação, a influência das ideias, das propostas e debates políticos que envolveram os atores em congressos, seminários, conferências. Os principais destaques são para os debates e propostas que envolveram as questões abaixo enumeradas:

- a) A questão da moral das famílias e da repressão aos maus costumes, ao desregramento infantil envolve várias propostas de política na Velha República como as casas de correção, os internamentos, a Roda de Expostos.
- b) A questão da periculosidade do caráter e da influência biológica no desenvolvimento infanto-juvenil propicia a discussão, oferta e implementação de várias propostas de políticas de controle social, sanitário e repressivo, como vimos as elaboradas por higienistas e alguns juristas.

- c) A ideia de integração de marginalizados sociais inspira a atuação técnica em várias instituições estatais e privadas, sendo oficialmente incorporada pela FUNABEM.
- d) A doutrina da situação irregular, considerando as situações de abandono e delinquência, isoladas do contexto maior fundamenta o código de Menores de 1979.
- e) A doutrina da proteção integral, da criança como sujeito de direitos, é incorporada pelo Estatuto de Criança e do Adolescente, significando a prioridade para a criança e o adolescente e sua visão como cidadão de todos os direitos e como ser em desenvolvimento.

Estas reflexões mostram a diversidade de correlações em que se pode pensar a formulação de políticas para a infância e a adolescência sem que se possa reduzi-la a um único fator determinante. Por isso, descartamos as perspectivas reducionistas e derivacionistas para considerar o processo mais que o modelo, a história mais que a estrutura formal, as lutas entre os agentes e as forças mais que a linearidade ou a sequência de projetos. As estratégias que destacamos são questões em conflito.

Comentário final

As três dimensões que escolhemos para a análise se fazem presentes ao longo da história aqui considerada, assumindo formas diversas nas diferentes conjunturas. A articulação do público com o privado assume as formas de subvenções, convênios, *per capita*, descambando, não raro para a corrupção. A política de encaminhamento para o trabalho das crianças e adolescentes pobres é uma constante nos discursos, nas propostas, nas práticas, em diferentes épocas, assumindo as formas de colônias, patronatos, projetos, escolas profissionais, convênios com empresas, no sentido de se priorizar mais o trabalho que a escola para as crianças. A combinação de clientelismo e repressão perpassa não só a relação das instâncias da Federação (União, Estados e Municípios), mas a própria relação do Estado com a sociedade. As crianças pobres são vistas seja como ameaça, seja como

“coitadinhos”, e passam a ser vistas como cidadãos apenas com o Estatuto da Criança e do Adolescente, cujos 10 anos avaliamos em um trabalho de pesquisa (Faleiros, V. P. e Pranke, C. *Estatuto da criança e do adolescente, uma década de direitos. Avaliando resultados e projetando o futuro*. Campo Grande: Editora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Série Escola de Conselhos, 2001).

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, Medeiros de. Carta de Maio de 1906. In: *Industriários*, n. 75, p. 19, jun. 1960.

AMMANN, Safira. B. *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1980.

ARAÚJO, Sonia M. Duarte de. *Elementos para se pensar a educação dos indivíduos cegos no Brasil: A história do Instituto Benjamin Constant*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: UERJ, 1993.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA GUANABARA. *Internamento de menores*. Rio de Janeiro, Estado da Guanabara/Rio de Janeiro, 1962.

BAER, Werner. *A industrialização e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1979.

BARBETTA, Alfredo. *A saga dos menores e educadores na conquista da condição de cidadão: O movimento de meninos e meninas de rua na década de 80*. Dissertação de mestrado — Pós-graduação em Serviço Social. São Paulo: PUC, 1993.

BARBOSA, Ruy. *A questão social e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Simões, 1958.

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri. *O menor e a ideologia de segurança nacional*. Belo Horizonte: Vega-Novo Espaço, 1985.

BONELLI, Regis; RAMOS, Lauro. *Distribuição da renda no Brasil: Avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde os meados dos anos 70*. Brasília: IPEA, 1993.

BOTELHO, Rosana Ulhôa. *Uma história da proteção à infância no Brasil*. Tese de mestrado em História. Brasília: UnB, 1993.

BRITTO, Lemos. *Obras completas* (assistência a menores — direito penal — ciência e prática penitenciária). Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores/Serviço de Documentação, 1959, v. 1.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à obra Brasil: Proposta de governo*. S.l.: s.n., 1994.

CARONE, Edgard. *A segunda República*. Rio de Janeiro: Difel, 1974.

CARVALHO, Marta M. Chagas de. *A escola e a República*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CAVALLIERI, Alyrio. *Direito do menor*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

CENTRO DE DEFESA DA QUALIDADE DA VIDA. *A situação da criança no Brasil*. Rio de Janeiro: Ilha, 1979.

COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO. *Emendas Populares*. Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Gráfica do Senado, 1987, v. 2.

COMISSÃO NACIONAL CRIANÇA E CONSTITUINTE. *Lute por mim. Propostas para a Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília: Gráfica Pirâmide, 1987.

CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil). *“Quem acolhe o menor a mim acolhe”*. Brasília: CNBB, 1986.

CUNHA, Maria Celeste Flores da. *Memória Histórica. 16 anos depois*. In: FUNABEM. *FUNABEM anos 20*. Rio de Janeiro: MPAS/FUNABEM, 1984.

DAL-ROSSO, Sadi; RESENDE, Maria Lúcia. *As condições de emprego do menor trabalhador*. Brasília: Thesaurus, 1986.

DINIZ, Amélia Franco. *A política de alimentação e nutrição da Nova República*. Trabalho de conclusão de curso. Brasília: UnB, Departamento de Serviço Social, 1988.

DINIZ, Eli. O Estado Novo: estrutura de poder e relações de classe. In: FAUSTO, Boris (Org.). *O Brasil Republicano*. São Paulo: Difel, 1981, v. 3.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista*. São Paulo: Cortez, 1980.

FALEIROS, Vicente de Paula; LUTERO, Rosa. *Perfil de entidades apoiadas pelo Programa Criança Esperança*. Brasília: UNICEF, 1990.

FALEIROS, Vicente de Paula. Estado, sociedad y políticas sociales. In: FLEURY, Sonia (Org.). *Estado y políticas sociales en América Latina*. Xochimilco: Universidad Autónoma Metropolitana, 1992a.

FALEIROS, Vicente de Paula. *O trabalho das políticas: Saúde e segurança dos trabalhadores*. São Paulo: Cortez, 1992(b).

FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. *Revista USP*, n. 17, p. 14-29, maio 1993, São Paulo.

FAUSTO, Ayrton; CERVINI, Ruben (Orgs.). *O trabalho e a rua: Crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80*. Brasília: UNICEF/FLACSO/Cortez, 1991.

FERREIRA, Ivanete Salete B. A relação Estado-mercado no processo de constituição da assistência social durante o governo Collor. *Serviço social & Sociedade*. São Paulo, n. 43, v. 14, p. 45-70, 1993.

FORJAZ, M. Cecília S. *Tenentismo e aliança liberal*. São Paulo: Polis, 1978.

FRAGOSO, Augusto. Segurança nacional e justiça militar. *Cadernos de Estudos Brasileiros*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1975.

FUNABEM. *A experiência da FUNABEM na reeducação do menor de conduta antissocial*. Rio de Janeiro: FUNABEM, 1974.

FUNABEM. *O "menor — problema social" no Brasil e a ação da FUNABEM*. Rio de Janeiro: FUNABEM, 1976.

FUNABEM. *FUNABEM anos 20*. Rio de Janeiro: MPAS/FUNABEM, 1984.

GOMES, Angela Maria de Castro. *Burguesia e trabalho: Legislação social no Brasil 1917-1937*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

IAMAMOTO, M.; CARVALHO, Raul. *Relações sociais e serviço social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1982.

JUNQUEIRA, Lia. *Abandonados*. São Paulo: Icone, 1986.

LIMA, Augusto Sabóia. *Patronato de menores: O que significa o que realiza*. Rio de Janeiro: Henrique Velho, 1943.

LUPPI, Carlos Alberto. *Malditos frutos do nosso ventre*. São Paulo: Icone, 1987.

MARQUES, João Benedito de Azevedo. *Marginalização: menor e criminalidade*. Rio de Janeiro: McGraw-Hill do Brasil, 1976.

MARTINS, José de Souza. *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1981.

MINEIRO, Beatriz Sofia. *Assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes*. Rio de Janeiro: Villani & Barbero, 1924.

MONCORVOFILHO, Arthur. *Histórico da proteção à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Empresa Gráfica, 1926.

MONTORO, André Franco. *Salário família*. Rio de Janeiro: Agir, 1963.

MOURA, Esmeralda Blanco. *Mulheres e menores no trabalho industrial*. Petrópolis: Vozes, 1982.

NOGUEIRA, Diogo Pupo. *A indústria em face das leis do trabalho*. São Paulo: Escolas Profissionais Salesianas, 1936.

OLIVEIRA, Jaime e FLEURY, Sonia. *(Im)previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1986.

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

PERISSINOTO, Renato M. *Classes dominantes e hegemonia na República Velha*. Campinas: UNICAMP, 1994.

PINHEIRO, Maria Esolina. *Infância e juventude desvalidas*. Rio de Janeiro: Coelho Branco, 1939.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Classes médias urbanas na Primeira República. In: Fausto, Boris (Org.). *História geral da civilização brasileira: O Brasil republicano*. São Paulo: Difel, 1978.

RIZZINI, Irma. *Assistência à Infância no Brasil. Uma análise de sua construção*. Rio de Janeiro: USU, 1993.

SANTOS, J. M. Carvalho. Criação de menores abandonados In: *Verbete do Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1948.

SCHWARTZMAN, Simon. *Tempos de Capanema*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/EDUSP, 1984.

SENADO FEDERAL. *Código de Menores*. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, 1984.

STREET, Jorge. *Ideias sociais de Jorge Street*. Brasília: Senado Federal, 1980.

- VAZ, Franco. *A infância abandonada*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1905.
- VIEIRA, Livia Maria Fraga. Mal necessário: creches no Departamento Nacional da Criança (1940-1970). *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 67, p. 3-16, 1988.
- VITORINO, Manuel. *Ideias políticas de Manuel Vitorino*. Rio de Janeiro/Brasília: Senado Federal/MEC, 1981.
- WARDE, Miriam Jorge. *Educação e estrutura social*. São Paulo: Cortez, 1977.
- WEFFORT, Francisco. *Por que democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- ZALUAR, Alba. *Cidadãos não vão ao paraíso: Juventude e política social*. São Paulo: Escuta, 1994.