

### 3

## **A História do Atendimento à Infância no Brasil: partindo da expressão menor até criança e adolescente**

Falar sobre a história da criança no Brasil não se constitui em uma tarefa fácil, pois falar do assunto nos remete à própria história do Brasil, já que a situação da criança pobre sempre esteve presente no cotidiano da sociedade brasileira. Segundo Del Priore (2002), a história do Brasil pode dar, contudo, uma explicação para essa nossa insensibilidade com a criança. Pouca gente sabe que as crianças de rua existem desde o século XVI. Vieram de Portugal nas naus que trouxeram ao Brasil os primeiros padres jesuítas. Encontradas nos portos e mercados, onde tentavam sobreviver realizando pequenos furtos ou serviços, por isso foram arrebanhadas para ajudar na missão da catequese.

Assim como Del Priore, Costa (1985) afirma que, desde os primeiros anos de colonização brasileira, já convivíamos com crianças indígenas perambulando pelas cidades ou sob o cuidado da Igreja Católica, já que a incursão dos colonizadores fizeram com que esses sujeitos “sem alma”, saíssem do convívio com suas famílias e fossem trazidas para convívio dos colonizadores, ao qual não se adaptavam e encontravam as ruas como única forma de sobrevivência.

Podemos perceber, portanto, com Del Priore ( 2002 ) e Costa ( 1985 ), que a situação das crianças empobrecidas no Brasil data do período colonial. É nessa época larga de nossa história que o atendimento às necessidades da população carente foi uma função entregue totalmente à Igreja Católica. A instituição típica de atendimento aos doentes, aos pobres, aos idosos, às crianças órfãs, às viúvas e a outros desamparados foram as Santas Casas de Misericórdia, cuja origem remonta ao século XVI.

As Santas Casas eram auxiliadas no seu trabalho de atendimento à pobreza pelas irmandades, confrarias, ordens e outras organizações de caráter religioso que proliferavam intensamente no Brasil durante a colônia. (DEL PRIORE, 1992:17).

Refletindo sobre a política de atendimento à infância, do Brasil colônia até os dias de hoje, verifica-se na dinâmica da elaboração das chamadas políticas públicas – programas de atenção à infância e à adolescência – que elas tiveram sua gênese por iniciativa e desempenho da sociedade civil, como compromisso

das iniciativas privadas preocupadas com a criança. Pelo seu caráter de resistência, essas iniciativas foram ao longo do tempo correlacionando forças com os governos, sendo adotadas como políticas não governamentais.

Na verdade, a discussão em torno da criança data ainda da idade média; é assim que Ariès, em *História Social da Criança e da Família* (1981), fala sobre o conceito de infância e retrata a sua situação nos séculos XVI/XVII, utilizando-se de pinturas da época como fonte básica de sua pesquisa. Em seus estudos, Ariès(1981) demonstra que algumas representações de criança surgiram naqueles séculos, numa proximidade maior do sentimento que se nutre atualmente.

A representação de infância no século XIII estava distante de uma concepção concreta de criança, mas possibilitava alguns indícios da concepção da criança enquanto elemento de atenção especial da família. A partir daquele século, a criança tornou-se uma personagem constante nas pinturas, criando-se uma iconografia religiosa da infância: os anjos, o menino Jesus, a infância da virgem e outras infâncias santas (São João, São Tiago e outros santos).

Entretanto, a idéia de infância, na chamada, por Ariès, sociedade tradicional, era limitada ao período da vida em que a dependência física era grande em relação às pessoas ao seu redor. A infância era curta e o primeiro sentimento em relação à infância – o papáricar – era combinado com a presença de uma indiferença com relação a ela. Após esta fase, que ia aproximadamente até aos sete anos de idade, a criança começava a participar do mundo adulto, de seus trabalhos e jogos. Sua socialização e educação não se efetivavam no interior do ambiente familiar restrito aos pais, mas com vizinhos, amigos e amos. Aliás, neste contexto, não fazia sentido um relacionamento exclusivo entre pais e filhos, o espaço familiar era mais amplo do que se pressupõe hoje a família nuclear.

No final do século XIV, surgem indícios de uma relação diferente entre os pais e a criança, diante de um novo imaginário social relacionado à vida e ao corpo. A este respeito, Gélis (1995) esclarece que, anterior àquele século, o indivíduo deveria dispor de seu corpo para perpetuar a linhagem da família. A criança, neste contexto, era considerada como um rebento do tronco comunitário, uma parte do grande corpo coletivo, pertencia à linhagem tanto quanto aos pais, já que se constituía num indivíduo com personalidade própria, que devia ser amado por si mesmo.

O importante, na análise de Gélis, está na inserção de um processo mais amplo na compreensão das relações da criança com a sociedade, definindo como trajetória da privatização, que caracteriza as sociedades ocidentais entre os séculos XVI/XVII, produzindo novas representações e práticas sociais.

Um novo sentimento da infância desenvolveu-se também entre os educadores e moralista do século XVII. É a tomada de consciência da inocência e da fraqueza da infância, sendo que, em sentido inverso ao primeiro sentimento de “papuricação”, que nasceu no meio familiar, esta nova expressão da particularidade infantil veio de um meio exterior a família – dos eclesiásticos, homens da lei e moralistas.

Esse sentimento é resultante da nova concepção moral da infância, que impôs a noção de inocência infantil em contraponto ao despudor vivido nas relações das crianças com outros membros da família, prescrevendo, a partir de então, novos tratamentos e comportamentos para as crianças, através de manuais de civilidade. Esse novo sentimento trás dois aspectos: o da inocência, que deveria ser preservado; e da fraqueza ou ignorância, que deveria ser suprimida pela razão. As noções de inocência e razão não eram contraditórias, pois no sentimento da época, infância não tinha correspondência com racionalismo, já que a criança não era dona de sua própria razão.

Ao contrário do sentimento de mimos, nascido no meio familiar, o sentimento do século XVII prolongava a infância através de práticas escolares, orientadas por novos educadores, os quais introduziram o papel da educação como objetivo das instituições escolares.

Através do processo de escolarização, as crianças sofriam um enclausuramento semelhante ao tratamento dado aos loucos, aos pobres e às prostitutas (ARIÈS, 1981:11). Anteriormente, a criança, após os setes anos, encontrava-se na época das aprendizagens – efetivada no espaço da casa, da aldeia, das redondezas, do brinquedo, das regras de papuricos na comunidade local, das coisas da vida, em que os pais tinham um papel importante, juntamente com outros membros da comunidade. No século XVII, essa aprendizagem transfere-se para educação formal, numa relação clara de mudanças entre o público-privado, isto é, a educação passa a ser oferecida no recinto da escola, ficando a família com o papel apenas de acompanhamento. A escola, fruto do século XVII, encarregar-se-ia da formação da criança.

Na análise de Gélis, essa transferência do privado para o público não constitui numa contradição entre a privatização da criança no âmbito da família nuclear e a educação pública que lhe é dada, mas sim num atendimento às exigências de um individualismo que cresce sem cessar, expresso, no caso da educação, na transferência de uma educação com o objetivo de integrar a criança à coletividade para que incorporasse os interesses e os sistemas de representação da linhagem, para uma educação pública do tipo escolar, com o objetivo de desenvolver suas aptidões.

Essas modificações consolidaram-se no século XVII com a família moderna. A vida privada e o sentimento de união afetiva são características próprias desse período, que não ocorrem por acaso, mas são resultantes de transformações profundas nas relações econômicas e sociais. Novos padrões de vida são conformados às necessidades da classe social consolidada – a burguesia – como a família voltada para si mesma, distinta da vida privada e pública, dos papéis sexuais, valorização da educação dos filhos, do aleitamento materno, dos hábitos alimentares e higiênicos, repressão e sexualidade infantil e nas demais novas formas de relações (ARIÈS, 1988: 109-110).

Pelo exposto, vemos que é na relação com o adulto e a sociedade que a criança deve ser definida, e são a partir destas relações que são elaboradas representações da idéia de infância, que se constituem em uma noção distante do mundo de determinadas crianças.

A imagem que o adulto passa a fazer da criança é contraditória, sendo comum atribuir-lhe uma natureza infantil própria com contradições. Assim, a criança é um ser inocente ou mau, dependente ou independente, perfeito ou imperfeito, tudo encontrado no discurso sobre a criança enquanto um ser definido isoladamente. Entretanto, como um indivíduo só pode ser considerado se tiver o outro como critério de referência, a criança não é má ou boa, tendo a si mesmo como critério de apreciação. Neste sentido Charlot diz:

Que critério deve utilizar no caso da criança? Parece que a apreciação, de início, deve ser biológica. É exato que, ao nascer, a criança é fisiologicamente incapaz de bastar a si mesma, vai desenvolver-se e adquirir novos poderes. Mas a criança nasce e se desenvolve num meio social. Não é apenas biologicamente que a criança é fraca; é também socialmente, isto é, com relação ao adulto e as condições da vida em sociedade (1986:105).

A noção de inocência infantil, imposta pelos moralistas, homens da lei e eclesiásticos do século XVI, através de seus manuais de civilidades, é um conceito importante na análise da utilização ideológica da infância na questão da criança. A inocência infantil é uma característica que idealiza a criança, colocando-a num mundo à parte, distante de qualquer valor negativo, portanto, sem possibilidade de ingerência de meninos que não conservam a pureza e a ausência do mundo dos adultos. Esta característica, juntamente com outras como a essência da autenticidade, a pureza, a fraqueza e o ser livre, cristaliza a infância em uma natureza própria, a natureza infantil.

O papel desempenhado pela idéia de natureza infantil é o de obscurecer a relação da criança com a realidade social mais ampla; ela unifica todas as crianças, tornando-as iguais. Nesta perspectiva, aquelas que não apresentam em seus comportamentos, em suas relações e em seu próprio ser dubiedade intrínseca da natureza infantil, não pertencerão ao “universo criança”. Aqui estão dissimuladas as oportunidades sociais, a origem e as funções sociais distintas exercidas pela criança na sociedade atual.

Para Charlot (1986), a utilização ideológica da idéia de infância apresenta dois eixos principais: a autoridade do adulto sobre a criança enquanto fato natural e o conjunto das relações entre a criança e a sociedade. No primeiro caso, a relação social de autoridade estabelecida pelo adulto é justificada pela necessidade imperiosa de reprimir, na criança, seus impulsos. A criança, pela sua própria natureza dúbia, tenta resistir a esses impulsos, mas não consegue por ser fraca e impotente; por isso, o adulto deve “protegê-la contra si mesma, e lhe trazer o sustentáculo da vontade adulta.

A segunda forma de utilização ideológica da idéia de infância é visualizada no conjunto das relações entre criança e a sociedade, quando se considera como fato natural o papel marginal da criança nessas relações. No dizer de Charlot, ela é marginalizada econômica, social e politicamente; ela é afastada dos circuitos de produção, tendo como único papel o de consumidora. Esse segundo eixo ideológico não considera a história tomando a sociedade atual como referência básica, naturaliza uma determinada participação da criança no meio social. Porém, como foi verificado anteriormente, a criança nem sempre viveu alijada do mundo do adulto, constituindo-se tal fato um dado social contemporâneo. Naturalizou-se uma imagem de criança elaborada pelo adulto que

corresponde à própria imagem que este último tem de si mesmo, e que, pouco a pouco, é partilhada pela criança, passando a ser a sua realidade.

A criança, é assim, o reflexo do que o adulto e a sociedade querem que ela seja e temem que ela se torne, isto é, do que o adulto e a sociedade querem, eles próprios, ser e temem tornar-se (CHARLOT, 1986:109).

As profundas modificações na sociedade industrial trouxeram novos papéis à criança, definidos pela sua origem social. As crianças de famílias de trabalhadores eram lançadas como força de trabalho, acompanhando todos os membros de sua família; as crianças pertencentes à família burguesa iriam freqüentar os colégios. Esses papéis sociais divergentes são encobertos por representações que utilizam uma idéia abstrata de criança, negando as condições sociais que limitam as possibilidades de desenvolvimento físico, psicológico e social de determinadas crianças.

### 3.1

#### **O atendimento às crianças pobres na sociedade brasileira**

Como afirmado anteriormente, a presença de crianças na rua não é um fato peculiar dos tempos atuais<sup>1</sup> Desde o Brasil Colônia (séc. XVI e XVII), os trabalhos com as crianças pobres eram realizados pela Companhia de Jesus, a partir de sua proposta catequética (*Rátio Studiorum*), fazendo-se reuniões com os órfãos para ensinar a ler, a escrever e a se evangelizar (aprender bons costumes), nas denominadas “Casas dos Muchachos”. Já no século XVIII, criou-se um novo sistema de atendimento, denominado “Roda dos Expostos”, que se preocupava com as crianças pobres, rejeitadas e órfãs, constituindo-se a principal política do período colonial ao período republicano;

Durante todo o período colonial e ao longo do primeiro e segundo Impérios, não tivemos no País Instituição Política que atendesse a chamada infância desvalida. Na divisão do Trabalho Social essa tarefa, historicamente, coube em primeiro lugar à Igreja. Santas Casas de

---

<sup>1</sup> Na análise de abandono no Brasil, Chaves, referindo-se à criança escrava no séc. XVI, mostra que a adoção dessas crianças era semelhante àquelas abandonadas, e que as crianças escravas que viviam em áreas rurais “ou ficavam reclusas no alojamento dos escravos ou em outras partes, geralmente, nas ruas” (1996:66).

Misericórdia, irmandades, congregações e confrarias formaram o conjunto de obras de benemerência com que, durante os quatro primeiros séculos de nossa evolução histórica, o Brasil enfrentou a chamada “questão do menor” (GRACIANI, 1998:12).

Para Del Priore (1992), o Brasil tem 500 anos de meninos de rua, por isso torna-se necessário operar uma divisão temporal dessa presença. Seguindo a mesma reflexão, direi que na primeira fase, que vai da saída de Portugal até o início do século XVIII, a grande maioria dos meninos errantes das ruas do Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Recife era predominantemente branca. E que a segunda fase começa no século XIX, com a predominância de crianças negras – uma realidade prevalecente até hoje. Note-se, entretanto, que Priore não foi a única pesquisadora a interessar-se por essa categoria e pelas práticas do abandono de crianças. Rizzini (1997) mostra que, no tempo do Brasil Império, devido ao sistema de escravidão, essa modalidade se perpetuou e se fortaleceu com as Leis da abolição dos escravos, particularmente com a Lei do Ventre Livre, que fazia da Casa dos Expostos seu reduto principal.

No entanto, na Primeira República (séc. XIX), a questão da criança já passa a ser entendida como problema social, dadas as circunstâncias históricas da proclamação da República, de suas causas advindas da abolição da escravatura e da imigração de mão-de-obra européia, dentre outras, que geraram um contingente significativo de crianças na rua, o que era objeto de muitas críticas em artigos de jornais e crônicas, que denunciavam acirradamente essa situação: À época da República Velha predominava no escalão dirigente a mentalidade de que problema social era caso de polícia. (DEL PRIORE, 1992: 119)

Segundo Veiga e Mendes (1999), em 1897 os jornais da capital mineira denunciavam a existência de mendigos e pobres perambulando pelas ruas, em pontos centrais como praça da estação e ferrovia. Tais fatos iriam gerar estratégias assistenciais e filantrópicas ao regulamento de mendigos (p. 30). Para esses autores é neste contexto que a capital mineira começa a conviver com as primeiras crianças indo para a rua. Mas, não é neste período que a sociedade brasileira começa a conviver com crianças na rua. Algumas pesquisas nos mostram (Rizzini, 2001, Del Priore 2002), como já assinalamos acima, que, da chegada dos colonizadores até o início do século XX, já se percebia crianças perambulando

pelas ruas, primeiramente índias e, logo em seguida, negras. Ao mesmo tempo, não se registra, no corpo do Estado brasileiro, a presença de ações que possam ser caracterizadas como política social<sup>2</sup> para atendimento deste segmento da população. Só muito mais tarde é que, para tentar resolver esse problema, o Código Penal de 1881 traz regras de inimputabilidade penal de acordo com várias faixas etárias, demonstrando certa preocupação com as crianças, principalmente as desamparadas e/ou delinquentes, por parte da sociedade. Por dó ou medo, tentava-se protegê-las, controlando socialmente a situação, por meio de inúmeras instituições de assistência social que nasciam, sempre apoiadas pelos setores privados, que iam forçando os governos a definirem medidas de proteção à infância abandonada.

O que caracterizou o início do século XX foi um enorme crescimento da criação de entidades assistenciais para o atendimento de crianças órfãs, para a atenção aos abandonados e aos delinquentes, na maioria ligada à Igreja Católica, em duas modalidades educativas fundamentais: de um lado, o ensinamento moral e, de outro, a preparação para o trabalho. Nesse sentido, passou a acontecer a mobilização dos sindicatos em torno de reivindicações vinculadas à infância e ao trabalho da mulher, em 1907, exigindo a regulamentação e denunciando a exploração da mão-de-obra infantil.

Percebe-se que a pressão exercida pelas entidades católicas que se preocupavam com a infância, assim como, os sindicatos, sempre de forma acirrada, foram influenciando o Estado a produzir políticas para a infância abandonada e pobre. Por volta de 1927, a criança se torna objeto de preocupações jurídicas no país e o Estado cria sua primeira política pública para infância pobre, com a implantação do Código Melo Mattos.

Criaram-se os instrumentos jurídicos, por meio do Código de Menores, que passaram a apoiar as instituições por intermédios do Poder Judiciário, como: Abrigo de Menores e Casa das Mãezinhas, com uma abordagem predominantemente médico-jurídica. É na virada do século que o termo *Menor* passa a ser uma nomenclatura jurídica e social, baseado na faixa etária, como

---

<sup>2</sup> No período da colonização as crianças indígenas foram tratadas como indigentes e sem função nenhuma pelos colonizadores; esse foi o motivo de não se ter políticas sociais de atendimentos a esse segmento.

categoria classificatória da infância pobre, diferenciando-se de outros segmentos infantis da época.

Essa distinção entre *menor* e criança perpassa praticamente todo o século XX, marcando a distinção entre infância dos vários segmentos sociais e é rompida, por força da lei, em 1988, com a promulgação da Constituição brasileira.

Como afirma Santos:

Olhando toda essa trajetória – do momento em que a sociedade ganhou consciência da especificidade da infância e depois, na virada do século, quando ganha consciência da noção de infância pobre e mais tarde, na década de 20, quando se cria a especificidade da infância minorizada – percebe-se que estas concepções tem sido um peso muito forte na definição de políticas para crianças e adolescentes. (SANTOS APUD GRASCIANI, 1998:20).

Durante as décadas de 1930 e 1940, o Estado dá maior espaço para regulamentação da vida social da criança e do adolescente. Uma vasta gama de instituições se constitui. A infância pobre torna-se nesta época algo de dimensão nacional e, na óptica do Estado, é um problema de envergadura social:

...o menor era visto como ameaça social e o atendimento a ele dispensado pelo poder público tinha por fim corrigi-lo, regenerá-lo pela reeducação, a fim de devolve-lo ao convívio social desvestido de qualquer vestígio de periculosidade, cidadão ordeiro, respeitador da lei, da ordem, da moral e dos bons costumes (COSTA, 1985:14).

As Organizações comerciais e industriais foram surgindo na década de 1940, articuladas e vinculadas às políticas sociais do governo de Getúlio Vargas que, mesmo tendo características populistas e clientelistas, tornaram-se política pública abrangente, especificamente para a infância e adolescência, articuladas entre entidades governamentais e não-governamentais, inaugurando uma nova faceta no quadro das instituições responsáveis, naquela época.

Também no âmbito internacional percebe-se igual preocupação, quando, em 1948, se instaura o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) no Brasil, que foi criado em 1946 para atender crianças vitimadas na Segunda Guerra Mundial. Essa organização internacional foi muito lentamente se posicionando na defesa dos direitos da criança e do adolescente e desenvolvendo programas em

aliança com as ONGs (organizações não-governamentais), deixando as parcerias de programas com o governo brasileiro

Analisando o conteúdo e a natureza das políticas públicas desse período da história (décadas 30-40), observam-se, nas entranhas dos projetos de assistência social, algumas rupturas no campo da parceria governo e sociedade civil organizada. De um lado, uma visão de métodos sanitaristas, como é o caso de Moncorvo Filho<sup>3</sup>, que delineava um projeto de caráter filantrópico e, de outro, o projeto da igreja católica, com visão mais assistencialista, caracterizado pela natureza caritativa, religiosa e mística, próprias de congregações que dedicavam sua ação para obras assistenciais, de maneira geral, e especificamente à infância abandonada. Esses dois projetos se chocavam na concepção, na metodologia e na postura diante da infância e sofriam críticas por partes de intelectuais que, baseados nos paradigmas da racionalidade científica, tão em moda na época, nas universidades, analisavam-se as políticas públicas, principalmente às metodologias utilizadas pelas entidades assistenciais em projetos filantrópicos. Tais diretrizes, todavia, funcionaram até 1964, quando o governo militar instituiu, em âmbito nacional, a Fundação do Bem-Estar do Menor (FUNABEM);

O regime militar instaurado em 1964 é que vai intervir nessa realidade com a intenção de revertê-lo de forma radical. Assim, em 1<sup>o</sup> de dezembro daquele ano é publicada a lei 4.513, contendo as diretrizes e bases para uma política nacional do Bem-Estar do Menor (GRACIANI, 1998:23).

A FUNABEM foi à entidade criada pelo governo militar em 1964 para cuidar das questões sociais referentes à infância e adolescência e tinha como metodologia o trabalho repressivo e assistencialista. Para essa entidade, a identidade do Bem-Estar do Menor sempre se caracterizou por discurso avançado, porém mantendo resquícios da mesma prática de atendimento das décadas anteriores, pautadas pelo continuísmo. O enfoque correccional-repressivo, que via o menino como ameaça social, é substituído pelo enfoque assistencialista, que passa a percebê-lo como carente. Assim, a noção de periculosidade ganha espaço central na estratégia de atendimento para a noção de privação. Em contrapartida,

---

<sup>3</sup> Arthur Moncorvo Filho, médico sanitarista, que no início do Séc. XX idealizou instituições de assistência à infância e achava que o governo federal deveria ter controle de todas instituições de Assistência às crianças.

os primeiros Movimentos Sociais de defesa dos direitos das crianças empobrecidas (República do Pequeno Vendedor – Belém/Pa, Pastoral do Menor – São Paulo, Fórum dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes – Fórum DCA – Rio de Janeiro) iniciaram uma “prática alternativa comunitária”, que trazia em seu bojo novas perspectivas nacionais de atendimento, de maneira geral e especificamente em relação à criança de rua. Sua essência constituía-se em afirmar que “a criança deve ser sujeito do processo pedagógico e deve ser trabalhada no contexto em que está inserida (COSTA 1988), compreensão influenciada pela concepção pedagógica de Paulo Freire.

Nesse momento histórico de mudança de paradigma da sociedade brasileira, em que as práticas alternativas de atendimento aos meninos de rua passam a influenciar nas políticas públicas de atendimento do Estado, os projetos e programas de atenção à infância brasileira apresentaram mudanças significativas, não só de natureza, mas também de conteúdo. As décadas de 1970 e 1980 se caracterizaram pela criação de entidades não governamentais, que em movimentos de grande porte, criaram alternativas comunitárias de atenção à criança e adolescente de rua e na rua.

Em Belém do Pará, esse é um período de expansão das entidades no atendimento as crianças empobrecidas, tanto do poder público municipal, quanto da sociedade civil, entre as quais: Fundação Papa João XXIII, Lar de Maria, Fundação de Bem Estar Social do Pará, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e Pastoral do Menor, entre outras. Cada uma dessas entidades tinha princípios e linhas de ação específicas, conforme a função para qual cada uma delas foi criada, sendo que as instituições estatais obedeciam à política de bem estar do menor; as da sociedade civil apresentavam propostas alternativas de atendimento às crianças de rua.

É neste momento que o Movimento República do Pequeno Vendedor se constitui. Timidamente, ele começa a desenvolver atendimento as crianças na década de 70, com o restaurante do pequeno vendedor, funcionando na maior feira livre da América Latina, o Ver- o – peso. Logo em seguida, na década de 80; “a República do Pequeno Vendedor se constitui o movimento mais organizado, em todo o Brasil, na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes (COSTA, 1999, 84).

A expressão mais nítida desse movimento se afirma como processo de autocrítica de várias congregações católicas que se definiram a partir de projetos assistenciais-filantrópicos e que efetuaram uma radical mudança de seus princípios de ação junto à criança, associados com os vários segmentos sociais, dando ênfase a redes de entidades preocupadas com o atendimento à infância.

As políticas desenvolvidas pela FUNABEM que, como vimos, já estavam implantadas no Brasil desde 1964, fizeram com que entidades da sociedade civil se manifestassem contrárias às mesmas e gerassem oposições e lutas que levaram a necessidade e conseqüente elaboração de uma outra visão sobre as crianças que se encontravam na rua.

A primeira polêmica se refere ao termo *meninos de rua*, termo *surgido* no Brasil na segunda metade da década de 1980, como alternativa ao termo *menor*, que vinha sendo usado há anos e que foi respaldado mais ainda com o Código de Menores de 1979 – Lei 6.697/79.

Durante toda década de 1970 e a primeira metade da década de 1980, os termos *menor abandonado*, *menor empobrecido*, *menor trabalhador* e *menor infrator* foram os de maior uso na sociedade brasileira.

Com a justificativa de tentar solucionar a injustiça social que há anos vinha sendo praticada contra os meninos de rua, o Estado brasileiro através Fundação do Bem-Estar do Menor (FUNABEM)<sup>4</sup> criou assim novas políticas de atendimento com características mais próxima às da família. A FUNABEM tentou integrar o *menor* à comunidade, tendo como base a família ou o lar substituto. Apesar de todo esforço do poder público, essas políticas, implementadas pela FUNABEM, não se traduziram em práticas educativas condizentes com as necessidades dos *menores*. A tônica do atendimento dado tanto pela FUNABEM como por suas congêneres (FEBENS), permaneceu quase sempre no confinamento e na punição, já que essas instituições estatais tinham como princípio de sua prática a doutrina da segurança nacional surgida junto com o regime militar. Raras foram às exceções de práticas compatíveis com as necessidades dos *menores* atendidos. Em sua maioria, foram constantes as notícias de violência, fugas e até mesmo morte

---

<sup>4</sup> A FUNABEM foi criada em 1964, em pleno Regime Militar, e ficou sob a égide do Ministério da Justiça. Tinha como objetivo no discurso de suas políticas um novo enfoque no tratamento da questão do *menor*, Sua incumbência era solucionar o problema do menor, colocando-o confiando em instituições de assistência ou internatos.

nas chamadas unidades de “recuperação” do *menor*, como se vê ainda hoje nas unidades de atendimento aos menores, principalmente no Estado de São Paulo.

A Campanha da Fraternidade de 1987 da Igreja Católica, que teve como lema: “QUEM ACOLHE O MENOR, A MIM ACOLHE”, trouxe, ao seio da sociedade brasileira, a discussão sobre um dos maiores problemas sociais da década de 1980: a situação do então chamado *menor abandonado*.

Baseada no lema VER – JULGAR – AGIR, toda a Igreja, seguindo diretrizes da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), se engajou na luta pelos direitos dos *menores abandonados*. Para a Campanha da Fraternidade de 1987, *menores abandonados* eram crianças e adolescentes empobrecidos, marginalizados, oprimidos e não assistidos pelo poder público e que, por falta de assistência, “desenvolviam as mais diversas atividades para sua sobrevivência e a de suas famílias, como, por exemplo: o bóia-fria, o vendedor ambulante, o picolezeiro, o engraxate, o reparador de carros, o limpador de pára-brisas, o vendedor de santinho, o catador de papelão, o perambulante, o pedinte, o drogadito, o que faz pequenos furtos e o que vive na rua” ( CNBB: 1997, p. 4 ).

Com a referida Campanha da Fraternidade, o governo e a sociedade começaram a adotar novos enfoques em sua preocupação com a situação dos *menores abandonados*. A partir daí, essa situação passou a ser uma constante nos debates políticos, nos livros, nas reportagens, nos jornais, nos programas de televisão e, em filmes<sup>5</sup> tudo sob a óptica diversa da até então vigente.

O *menor abandonado* de há muito tempo passara a ser uma ameaça à tranquilidade social, faz com que o governo brasileiro, preocupado em garantir a segurança de quem usufrui da propriedade e do bem-estar da sociedade, até então, respaldado na Lei – Código de Menores -, viesse a considerar em situação irregular todo *menor* que se encontrasse em atitude suspeita, pedindo sua prisão sem direito à defesa e nem ao habeas corpus, conforme se lê no artigo abaixo:

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

I – privado de condições essenciais a sua subsistência, saúde, e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsáveis;

---

<sup>5</sup> Um exemplo de filme que trata da situação do menor abandonado é PIXOTE, de Hector Babenco.

b) (...);

II – vítima de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsáveis;

III – em perigo moral, devido a:

a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;

b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;

IV – (...);

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

VI – autor de ato infracional.

(Código de Menores – lei 6.697/79)

Na visão do texto da Campanha da Fraternidade de 1987, todavia, o *menino de rua* é visto como fruto de um estado de injustiça social crônico, que gerava e agravava o pauperismo em que sobrevivia a maior parte da população. Não é, pois, um malfeitor nato. É um ser humano carente, devendo ser assistido pelo Estado.

Segundo o texto da campanha da fraternidade, na medida em que era conseqüência da desigualdade social, econômica e da decadência moral crescentes da sociedade, o número de menores abandonados aumentava em grande índice.

É no seio destas discussões que, em junho de 1985, em Brasília, realizou-se o Encontro Nacional “Paulo Freire e Educadores de Rua”, promovido pelo Projeto de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), Secretaria de Assistência Social da Presidência da República (SAS), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) - no qual foi dada uma significativa contribuição para o trabalho com as *crianças abandonadas*. Entretanto, foi no 1º Seminário Latino-Americano sobre Alternativas Comunitárias para Atendimento a Meninos de Rua que se rompeu com o termo *menor* e passou-se a denominar as crianças e adolescentes que se encontravam na rua, de *menino na rua* e/ ou *menino de rua*<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Os termos *meninos de rua* e *menino na rua* geraram muita polêmica, pois, conforme a interpretação de vários educadores, eles não representavam e nem caracterizam a situação das crianças e adolescentes que se encontravam na rua. Essa polêmica fez com que durante a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, denominassem os meninos de *crianças* e *adolescentes em situação de risco*, pois, segundo a Declaração Universal dos Direitos da Criança, qualquer criança e adolescente que esteja desenvolvendo atividades incompatíveis com sua natureza de seres em desenvolvimento está em situação de risco.

O Seminário Latino-Americano foi um evento que aconteceu em Brasília em junho de 1985, e reuniu representantes de entidades não governamentais dos países Latino-Americanos que trabalhavam, a época, com *meninos e meninas de rua*. Estiveram presentes nesse Seminário, trezentos representantes dos seguintes países: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, México, São Salvador e Trinnida e Tobago.

Após muitas discussões e debates sobre a temática no seminário, ficou definido que meninos de rua são;

Meninos e meninas entre sete e dezessete anos vivem na rua trabalhando para se sustentarem ou ajudarem no sustento de suas famílias, que são quase sempre pobres demais para atender às necessidades básicas de seus filhos. E menino na rua são aqueles que estão na rua praticando pequenos furtos, cheirando cola de sapateiro, mendigando e perambulando (PAULO FREIRE E EDUCADORES DE RUA – 1985:5).

Dado uma definição sobre meninos de rua, foi visto que essa criança, quando está na rua, se acha efetivamente desamparada da proteção familiar e da comunidade, tornando-se, em consequência, vulnerável à exploração de terceiros e à variada ordem de perigos físicos e morais. Muitas crianças passam realmente nas ruas todas as horas em que estão acordadas e, algumas até mesmo suas noites, tendo, portanto, pouco ou nenhum acesso aos serviços básicos, essenciais à sua formação como cidadãos, tais como os relativos à saúde e educação.

Em decorrência disso, são poucas as perspectivas de se desenvolverem para conquistarem um futuro melhor. Assim sendo, essas crianças representam um enorme desperdício de potencial humano, tanto para elas próprias como para a sociedade brasileira.

Ainda no referido Seminário, os educadores apontaram algumas características dos *meninos* e das *meninas de rua*:

- São prematuramente adultas e buscam meios para sobreviver na rua, como consequência de um sistema social que as marginalizam;
- Atuam, permanentemente, em atitude defensiva frente às pessoas, como resposta ao maltrato físico de que são objeto por parte do meio que as rodeia;

- Satisfazem suas necessidades básicas e reais na própria rua e com o seu grupo de pares: dormem, comem, trabalham, usam drogas, roubam e furtam na rua;
- Enfrentam crescentes dificuldades escolares que os levam ao abandono dos estudos e à repetência contínua;
- Desenvolvem habilidades especiais que lhes permitem sobreviver na rua;
- São produto da carência familiar e social, o que influi negativamente no seu crescimento harmônico integral;
- São fortes e astutos no seu próprio meio.

Os educadores também notaram uma nítida demarcação entre o *menino de rua* e a *menina de rua*. Segundo suas observações, são duas realidades distintas, embora vítimas e produtos de uma mesma situação social.

Disseram eles, que a problemática da *menina de rua* era muito mais grave, por sua dupla condição de ser de rua e a de ser mulher. Na rua, ela estaria mais exposta, sofrendo as conseqüências de como se situa o papel da mulher na sociedade. Além disso, ela sofreria as conseqüências da maternidade prematura, do trabalho precoce e da prostituição.

Segundo Amaral (1998:38)

As pesquisas que retratam as estratégias de sobrevivência de crianças e adolescentes pobres indicam que esses contribuem no orçamento familiar, assumindo também a responsabilidade de seu sustento. A partir da segunda metade da década de 1980, os trabalhos sociais designavam genericamente de “meninos de rua” aquelas crianças e adolescentes que tinham a rua como local de sobrevivência, inclusive para obtenção de renda, através de atividades lícitas e ilícitas. Ao final dessa década, as pesquisas estabelecem uma distinção entre essa população: os que moram na rua, são denominados de meninos(as) de rua; os que passam os dias nas ruas trabalhando, são denominados de meninos(as) nas ruas. Constatou-se que a grande maioria desses meninos, apesar de ter a rua como espaço de grande freqüência durante o dia, retorna à noite para a casa.

A característica do discurso dos anos 1980 diz respeito à “imprecisão conceitual” que acompanha as estimativas em relação a esses sujeitos. Tal como foi mencionado acima, são usadas várias expressões que simplificam a realidade da criança em situação de rua, criando-se uma “folia numérico-

conceitual”(relatório anual UNICEF 2006), que apenas exprime a falta de clareza conceitual desses estudos e pesquisas. Contudo, essa impressão não é neutra, a ela subjaz a suposição de existência de relações lineares entre o fenômeno do abandono e a família na sua situação de pobreza, como destaca Rosemberg; “menores abandonados ou meninos de rua eram considerados como crianças/adolescentes pobres que viviam nas ruas porque perderam o vínculo com os pais e residiam fora do domicílio familiar.” (1994:33)

### 3.2

#### **As políticas de atendimento aos meninos de rua no Brasil**

A sociedade brasileira tem sido alvo de muitas críticas no que diz respeito aos cuidados e garantia dos direitos humanos, especialmente quando se trata de crianças e adolescentes. As críticas são pertinentes, haja vista que nas últimas décadas houve um crescimento gradativo do índice de violência envolvendo principalmente adolescentes em situação de risco social. Trata-se de fenômeno, segundo Graciani (2005), reflexo de uma política social diferenciada, processo este que não nasceu nesta década, mas que foi historicamente construída por meio de uma distribuição de renda desigual e que forçou o poder público a implantar políticas sócias para atender as necessidades da população mais carente, porém em sua maioria, segundo Rizzini (2007), foram equivocadas e não atingiram os objetivos aos quais se destinavam, vindo a serem extintas exatamente por que se tornaram ineficazes e ineficientes.

As políticas de atendimentos traçadas pelo Estado e pelos movimentos sociais no que se refere ao atendimento a meninos de rua e à questão infanto-juvenil, em sua trajetória, não apresentam uma linearidade, pois sempre receberam influência de vários setores, sejam eles, jurídico policial, científico ou religioso numa relação que traduz a história da assistência à criança na sociedade brasileira. O que temos visto no decorrer da história, no dizer de KUHLMANN (1992), é que assistência e educação têm se polarizado, na maioria das vezes, confundindo assistencialismo, como proposta educacional dirigida à população pobre.

Antes da entrada no século XX, no Brasil, a igreja tinha um papel fundamental no atendimento aos pobres, mantendo uma grande instituição de política social, a Santa Casa de Misericórdia. Além da igreja, estavam também

envolvidos no trabalho de proteção a infância, grupos privados como higienistas e associações de damas beneficente, constituindo-se de atitudes isoladas com pouca interferência no poder público.

A casa dos expostos ou roda segundo Del Priore, (2001), que foi fundada ainda no século XVI, teve uma importância significativa como entidade de atendimento às crianças abandonadas. Para Leite (1992), os governantes à criaram com a finalidade de “salvar” a vida de recém nascidos abandonados, que mais tarde, eram encaminhados para trabalhos produtivos forçados. A assistência a filhos de pais que os abandonavam era considerada, pela maioria da população, um incentivo à irresponsabilidade desses pais, portanto, a existência da roda era, para muitos, a causadora da situação de abandono das crianças.

Kramer (1995) diz que as iniciativas do poder público eram bastante limitadas, surgindo alternativas de grupos privados no atendimento à criança pobre como o Asilo de Meninos Desvalidos (Rio de Janeiro, 1875), os Institutos de Menores Artífices (Minas Gerais, 1876) e os colégios e associações de amparo à infância (1875), entretanto, tais iniciativas constituíram-se ineficazes frente ao problema de proteção á criança.

Para Kuhlmann (1992), na perspectiva de alcançar a “civilidade” e a “modernidade” é divulgada no início do século XX, no Brasil, a puericultura, uma especialização da medicina que trouxe novas formas –“racionalis”- de cuidar da infância. Nesta influência médico-higienista, verificou-se uma concepção de criança que não considera a relação adulto-criança na sua totalidade, ou seja, esta relação assume apenas caráter instrumental, ocultando sua dimensão sócio-afetiva e resumindo-a a intervenções técnicas, Neste sentido, Charlot (1998) diz que define-se a criança isoladamente, sem dar importância às relações que a cercam.

Caracterizando o período pré-1930, no que diz respeito à assistência à criança, Kramer (1995) enfatiza três aspectos: “a medicalização da assistência à criança até seis anos (...), a psicologização do trabalho educativo - com a Escola Nova -, (...) e uma concepção abstrata de infância”. São fatores que apesar de não contribuírem para a causa da criança, demonstram que os setores públicos já reconheciam a importância do atendimento à infância. Entretanto, sem grandes ilusões, este reconhecimento evidenciava a utilização da criança no fortalecimento do Estado, já que iniciativas desse gênero eram consideradas como soluções para os problemas enfrentados pela sociedade.

No período de 1930 a 1945, assiste-se à implantação das políticas sociais do Estado no Brasil. “É na década de 30 que se inicia um tipo particular de proteção social ao trabalhador, em função do conjunto de transformações do Estado brasileiro e as formas de regulação social de corte nacional que aí têm início” (DRAIBE,1990:24). As inovações nas políticas, neste período, refletem as mudanças advindas com o processo de industrialização brasileiro, que traz novos contornos das classes sociais e outros domínios políticos.

As inovações nessas políticas concentraram-se na produção legislativa com a criação dos institutos de aposentadoria e pensões e uma nova legislação trabalhista. Outras alterações são citadas por Draibe ( 2007 ) nas áreas de política e na área de educação onde se manifestam elevados graus de nacionalização das políticas sob forma de centralização no Executivo Federal, dos recursos e de instrumentos institucionais e administrativos da organização federativa do País.

Este quadro materializa o que Poulantzas (1985) aponta sobre as transformações do Estado ao longo da existência do capitalismo. O Estado, no seu papel constitutivo das relações de produção, sofre transformações que trazem, conseqüentemente, modificações na formação e reprodução das classes sociais, de sua luta e da denominação política. É o reordenamento das relações de forças entre as classes, configurando novos domínios políticos no interior do Estado Capitalista. Segundo o autor, isso é a própria periodização do Estado segundo os estágios e fases do capitalismo, que deve ser levada em consideração quando se relaciona o Estado não somente às relações de produção mais, concomitante, à dominação e às lutas políticas.

No contexto brasileiro de 1930, conviviam, em contínuas crises, as classes médias, industrial e o setor oligárquico, já que a burguesia industrial não rompeu com os interesses agro-exportadores. Na visão de Costa (1994) o governo pretendia que a economia agrária exportadora gerasse recursos para impulsionar a indústria no país. Nenhum grupo conseguia a hegemonia política. O período que se segue à derrubada das oligarquias rurais do poder político é marcado pela incapacidade de qualquer grupo social de formular e interpretar um projeto legítimo e coerente para a Nação.

Essa organização, entre as classes dominadas e o poder público, segundo Poulantzas (1985), se realiza também pela concessão imposta pela luta dessas classes. Desse modo, o Estado de Bem-estar social implantado no Brasil atendeu

inúmeras reivindicações sociais: legislação trabalhista, sufrágio ampliado e obrigatoriedade do ensino básico, entre outras. Na área do “menor”, (criança e adolescente), objeto específico do nosso trabalho, o governo Vargas cria no período, o SAM – Serviço de Assistência ao Menor, em 1942. De caráter correccional-repressivo, este órgão, atendia crianças e jovens abandonados e infratores – os chamados “menores abandonados” -, com o objetivo de centralizar todo o amparo a essa população considerada carente e prejudicial à sociedade.

Segundo Costa (1990), o SAM foi apontando pelas famílias como o grande contribuidor de situação de abandono e delinquência das crianças e jovens, já que pelo internamento os mesmos se afastavam da convivência familiar e se submetiam a um “regime disciplinar e educativo” dos internatos, sendo os internos conduzidos para obediência das normas, pois só assim estariam a serviço da nação.

O esquema de atendimento centralizado reforça a idéia das características do sistema de proteção social, que instrui uma dinâmica de centralização excessiva na organização de sua máquina social, e provoca efeitos já previstos, como a ineficácia e ineficiência dos programas sociais que acompanham o atendimento de crianças carentes. Desse modo, o governo, assumindo o atendimento às crianças e jovens em “circunstâncias especialmente difíceis”, não cumpre totalmente seu papel, diz costa (1998).

Com este quadro, entram em cena as já conhecidas intervenções de entidade filantrópica e outras colaborações particulares, mantendo a tradição do assistencialismo de pessoas do círculo econômico dominante e de instituições como a igreja.

A igreja concebia essas crianças como merecedoras de “piedade”, realizando um trabalho que podia ser caracterizado no “mudar para não mudar nada”, manifestando a sua missão (sendo a única capaz para tanto) de “salvar” o povo de sua situação de “infelicidade” e miséria, sem, contudo, mexer ou admitir a luta de classes, considerada uma “invenção de comunistas”.(Graciani 1998), desvelando-se a igreja como parceira do governo no desempenho do papel de agencia controladora de comportamento para manutenção do modelo vigente.

Para Costa (1990), o serviço público brasileiro, não tendo uma cultura de internato, chamava os padres para trabalharem nessas instituições, já que a igreja, além de ter experiência em regime de internatos (“patronatos”) comandava,

anteriormente, os trabalhos de atendimento aos pobres. Entretanto, o governo, com a instalação dos reformatórios e casas de correção, contrata funcionários de baixa qualificação e baixos salários (monitores e inspetores) que não utilizam a violência simbólica dos padres, mas preponderantemente a violência física.

Nesses primeiros programas de atendimento aos meninos de rua, baseado na educação e trabalho com geração de renda, pode-se verificar uma nova política instalada pelo Estado, cuja prática de oferecer uma aprendizagem (e sem qualidade) escamoteava o dever do poder público de universalizar o ensino. Observa-se aqui uma proposta pedagógica dirigida exclusivamente para a população pobre: o assistencialismo.

As políticas públicas implementadas pelo Estado para com essas crianças concentravam-se no nível de assistência, o que demonstra o que era o sistema de proteção social como um todo. A ação estatal delineava um tipo de educação (única possível) dirigida àquele segmento – educação não formal, sem qualidade, com o objetivo de aprender um ofício. É a elaboração de um discurso que é “declarado, catalogado”, sem, contudo, ser compreendido pela massa devido às “razões infinitamente mais complexas”, diz Poulantzas, (1985:39).

Já no período do governo provisório, o governo de Getúlio Vargas cria outras entidades de atendimento à criança e adolescente pobres, norteadas pelos princípios de educação e trabalho com geração de renda. São exemplos: Legião Brasileira de Assistência (LBA), Casa do Pequeno Trabalhador e Casa das Meninas.

Para Mendez e Costa (2004), na década de 40, o fato mais importante na questão das crianças empobrecidas é a internacionalização e “socialização” do tema “menores”. Tal fato é manifesto, na década de 60, em teorias sociológicas norte-americanas que depois se consolidam nos discursos e práticas latino-americanas.

A segregação de menores é legitimada não mais por anormalidades físicas ou decadência de raça, como nas décadas de 1920, mas por desajustes emocionais, falhas de personalidade e pais divorciados.

Na década de 1960, as políticas sociais brasileiras sofrem restrições diante da crise fiscal do Estado, a rede de serviços é reduzida já que os recursos para este setor são quase inexistentes. As políticas sociais públicas restringiram-se a função meramente simbólica, É quando o Estado transfere para o mundo jurídico suas

competências no setor da infanto- adolescência. É o processo de “judicialização” dessa política, ma qual “os juizes, forçados pela competência tutelar, transformam-se em ilusionistas assistenciais, estreitando, com isso, uma identificação com as políticas em crise”. (MENDEZ e COSTA, 2004:55).

Essa crise de natureza financeira-fiscal, traduzida em permanente desequilíbrio entre o dispêndio social e as receitas do Estado, não se apresenta como resultado de um processo autônomo de crescimento exorbitante com gastos públicos e suas formas de financiamento dado a elevada demanda da população carente; consequência da crise mais ampla do Estado capitalista que tem, em sua dinâmica contraditória, a sua própria superação.

No que se refere aos movimentos sociais, na década de 60, constatam-se outros padrões de luta, ganhando diretrizes político-ideológicas opostas aos dos reformadores da década de 20, que eram caracterizadas por atitudes isoladas de filantropos privados que “protegiam” as crianças e os jovens pobres. A luta era, agora, pelos direitos da infanto-adolescência, preterida pelas políticas públicas sociais.

No plano de atendimento às crianças e aos adolescentes, o SAM, por questões políticas, é substituído pela Fundação do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), órgão responsável pela formação e implantação de uma nova política de atendimento aos jovens infratores em todo o território nacional. É o período autoritário de caráter fortemente repressor, mas que a partir de 1975 ampliou grandemente alguns serviços. “A merenda escolar, por exemplo, com toda s sua conotação paliativa, passou a ser o maior programa de alimentação da América Latina”.( Draibe, 1989: 16 ).

De 1964 a 1985, denominado por Draibe (1989 ), em sua periodização do processo de constituição do *Welfare State* brasileiro, de “consolidação institucional e reestruturação conservadora”, na qual a “expansão massiva” não representava a universalização dos programas, é que se constitui “a face mais completa do seu sistema de proteção social sob a égide de um regime autoritário, nos quadros de um modelo concentrado e socialmente excludente de desenvolvimento econômico” (1989:17 ).

A política Nacional de Bem-Estar do Menor e o Programa da Merenda Escolar são materialização de políticas que revelam as contradições, as fissuras e divisões internas do Estado, resultante da condensação de forças constitutivas de

sua estrutura. Poulantzas enfatiza a política do Estado mais “como resultante de uma coordenação conflitual de micropolíticas, táticas explícitas e divergentes do que como formulação racional de um projeto global e coerente” (1985:157).

Além dessa Política de Bem Estar do Menor, o Estado, através de seu aparelho jurídico, apresenta em 1979 o Código de menores, que considerava em “situação irregular” as crianças e os jovens pobres que se encontravam em estado de necessidade e com famílias incapazes de mantê-los. Sua competência estava em proteger e vigiar esses menores nessa situação. A terminologia “menor infrator” é uma categoria jurídica prevista na doutrina da “situação irregular” emitida pelo próprio código de menores.

Coerente com o código penal, o código de menores reforça o recolhimento e tutela do “menor” através de medidas educativas e disciplinares, determinados em leis especiais. Retira-se das mãos da família o papel de seu acompanhamento e formação, já que ela não apresenta condições adequadas para isso, assumindo este papel o Estado. Assegura-se assim, definitivamente, que o “problema do menor” é uma questão de segurança nacional – é uma questão do Estado.

A doutrina da “situação irregular” subordina a proteção da infância à ideologia de segurança nacional, daí serem legítimas as práticas de recolhimento desses “menores”, chamado de privação da liberdade. Esta doutrina reforça que a situação irregular não é a do Estado, que neste período age de forma autoritária, mas dos próprios sujeitos criados em famílias desestruturadas.

Observa-se que o atendimento era para quem, na concepção das políticas, encontrava-se em situação de risco pessoal e social: as pessoas pobres.

Neste contexto, surgem instituições e entidades, ligadas a movimentos sociais, a igrejas e a sindicatos para fazerem um atendimento diferente às crianças carentes. A forma de atendimento dado por essas entidades vai pressionar o poder público, que passará a rever sua forma de atendimento. Por isso, os trabalhos desenvolvidos nas instituições de atendimento estatal começam a ser publicamente questionadas diante de seus efeitos nem eficazes. Com isso surgem os trabalhadores sociais na área infanto-juvenil que trazem uma nova concepção destes sujeitos, agora como donos de sua história, de possibilidades que precisam ser garantidas. Entretanto, o novo não se instala no abandono do velho. Ambos convivem naquelas realidades institucionais e nas suas políticas definidoras, enfoques assistencialistas, e educativos.

### 3.3

#### A recorrência ao termo menor no Brasil

Acompanhando historicamente a situação da criança pode-se perceber que, de um anonimato ou de uma situação que não a distinguiu significativamente do adulto, ela passou a merecer cuidados especiais, como elemento de características peculiares, até chegar a exercer o papel social de trabalhadora, sob condições penosas de trabalho no contexto capitalista mais solidificado. Ressalta-se que a criança já participava do trabalho do adulto, nos séculos XVIII e XIX, quando, após o desmame, sua participação pública era ampliada. Entretanto, as relações sociais de produção eram outras.

As condições objetivas impostas pelo capitalismo trazem mudanças nas condições de vida do indivíduo. É junto à maioria daqueles que detêm apenas a sua força de trabalho, a qual se submete às relações penosas de trabalho, que surge, com maior frequência, uma categoria jurídico-institucional específica que vai ser objeto de controle sócio-penal: a criança delinqüente (MARTINS, 1993: 11).

Na visão de Mendes e Costa (2004), a categoria infanto-juvenil ganha especificidade a partir do controle social formal efetuado pelo Estado, através de instituições de atendimento as crianças e adolescentes em situação de marginalidade, cujo objetivo não se concentrava na proteção desses sujeitos, mas da própria sociedade. Os tribunais de menores são institucionalizados em 1923 e, na concepção dos autores acima, serão, juntamente com instâncias afins, os locais de socialização dos menores, reservando-se à família e à escola a socialização dos que desfrutam de uma “infância”. Para os primeiros o sentimento de compaixão e a necessidade de repressão e, para os segundos, detentores de direitos, o sentimento de solicitude (MENDEZ E COSTA, 2004).

No entanto, o termo menor, no Brasil, nem sempre apresentou o mesmo significado, ou seja, seu percurso foi modificando em função das novas atitudes que a sociedade estabelecia em relação à criança. Assim, anteriormente ao século XIX, o termo não tinha qualquer conotação particularizada de uma dada situação social da criança.

No final do século XVIII e início do XIX, a organização urbana da sociedade traz novos contornos ao já caracterizado problema da criança,

objetivado em abandonos ocorridos nas diversas classes sociais. Nesse contexto, o termo “exposto” era utilizado para identificar a criança que se encontrava em situação de abandono. Os “expostos” eram tratados pelas ordens religiosas presentes na sociedade da época, não havendo intervenção do poder público.

O termo menor, no século XIX, aparece no vocabulário jurídico brasileiro associado à idade, sendo sinônimo de criança, adolescente ou jovem, e definindo a responsabilidade de uma pessoa perante a lei. Entretanto, no início do século XX, o problema da criança se acirra, despontando como um problema social grave, em função da modernização social vigente que alargou o processo de segregação social na sociedade brasileira. Neste sentido, redefine-se o significado da palavra menor, agora associada ao vocabulário judicial, reforçado pelos jornais e discursos jurídicos, como algo diretamente ligado à marginalidade e criminalidade.

É consolidada uma nova imagem do menor, sendo agora caracterizado como criança pobre, totalmente desprotegida moral e materialmente pelos seus pais, seus tutores, o Estado e a sociedade (COSTA E LONDOÑO, 2002:135). Associado à criança pobre, o termo menor passa a designar também aquele que comete delito. A noção de periculosidade vincula-se ao menor, sendo caracterizada, então, como uma ameaça a sociedade. Por isso, para o Estado, esse menor era uma questão de polícia, devendo ser regenerado por instituições de caráter correccional-repressivo, a fim de tornar possível seu convívio no meio social.

A partir dos anos 20, uma nova concepção em relação ao menor vigora na sociedade, de forma que ele agora não é mais tido como um caso de polícia, mas como um indivíduo que necessita de assistência e proteção. A noção de periculosidade é substituída pela noção de privação e o menor passa a ser visto como um ser carente, ou seja, um indivíduo pobre, marginalizado e carente bio-psico-socio-culturalmente. Estava caracterizado o que COSTA (1990) denominou de “um indivíduo feixe de carências”, o que sugeriu, pelo Estado, um distanciamento do tratamento correccional-repressivo para um enfoque assistencialista, conforme previa o Serviço de Assistência e Proteção à Infância abandonada e aos delinquentes (1923), que regulamentou instituições e patronatos no atendimento a esse segmento da população.

Mas a formalidade da lei não garante a presença de estruturas institucionais e jurídicas não repressivas. Ao menor é dispensado um tratamento que o separa definitivamente da condição de criança. Generaliza-se assim, na sociedade, uma oposição entre crianças e menores. Crianças são as das classes dominantes; para elas, direitos constitucionais específicos, pois é a criança que tem infância. Para as outras crianças, os menores; sem infância, é dispensado outro tratamento. Essa idéia foi sendo disseminada pela sociedade, contribuindo, assim, para a consolidação da imagem equivocada da criança pobre que é abandonada pela família desestruturada e que se torna marginal pelo seu habitar na rua.

Discutir as circunstâncias históricas da criação da categoria menor permite desmistificar a idéia de criança universal e compreender as práticas institucionais com suas concepções subjacentes de infância.