

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

UMA HISTÓRIA DA PROTEÇÃO À INFÂNCIA NO BRASIL

Da Questão do Menor aos Direitos da Criança e do Adolescente (1920-1990)

ROSANA ULHÔA BOTELHO

Dissertação apresentada no Departamento de História,
como aspirante ao grau de Mestre em História

Orientador: Prof. Jaime de Almeida

Brasília, DF
Setembro - 1993

Este trabalho é para:

Tereza e Diniz,

Isaura e

Maurício

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	iv
RESUMO	vi
ABSTRACT	vii
INTRODUÇÃO	viii
1. O NASCIMENTO DE UMA QUESTÃO	1
1.1 A Transformação da Criança em Menor.....	2
1.2 A Assistência e a Proteção aos Menores: O Código de 1927.....	7
1.3 As Lutas Operárias e o Trabalho Infantil.....	21
1.4 Um Projeto se Impõe	27
2. A TRAJETÓRIA DA QUESTÃO DO MENOR	37
2.1 A Separação entre a Criança e o Menor	38
2.2 A Funabem Substitui o SAM.....	63
2.3 O Direito do Menor Contra Os Direitos da Criança	85
3. OS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	99
3.1 "Com Licença, Eu Vou à Luta"	100
3.2 Quem Falou Pelas Crianças na Constituinte.....	110
3.3 A Identidade dos Defensores da Criança e do Adolescente	125
3.4 Variações em Torno do Mito da Jovem Nação.....	140
CONCLUSÃO	149
FONTES E BIBLIOGRAFIA	154
ANEXOS (1 a 5)	

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não teria sido possível sem a ajuda de inúmeras pessoas, dentre elas meus pais, irmãos, amigos, meus professores do Departamento de História da UnB e os que, no interior das instituições de pesquisa, nos arquivos e bibliotecas nos garantiram as possibilidades de realizá-lo. Nomearemos alguns, em homenagem inclusive aos que, pela generosidade discreta e presença constante, não tenham sido aqui lembrados.

Pelo apoio na obtenção de livros e documentos gostaria de agradecer a Débora Azevedo, Graça Ohana, Patrícia Colela, Potyara Pereira, Tristão Botelho e Vicente Faleiros. A Vicente agradeço ainda pela leitura criteriosa de meu projeto de dissertação.

Pela oportunidade de desconstruir meu anterior "regime de verdade" no trabalho acadêmico, agradeço aos professores Jaime Almeida, Tânia Navarro Swam e Tereza Cristina Kirchner, que ministraram, respectivamente, as disciplinas: Igreja e Estado no Brasil, Teoria da História e História do Pensamento Político Brasileiro. Ao professor Jaime Almeida agradeço também pela confiança que demonstrou enquanto eu própria não ousava acreditar em mim.

Sou grata à professora Elizabeth Cancelli, pela disponibilidade com que sempre me atendeu.

Por novamente ter encontrado interlocutores entre os colegas de "banco de escola", quero agradecer às minhas amigas Débora Azevedo, Eleonora de Brito e Georgete Rodrigues. Foi Eleonora quem me abriu as portas do ensino, atividade que

hoje me permite aliar o trabalho ao prazer. Agradeço-a também pela sua leitura atenta e criteriosa dos originais desta dissertação.

Maurício Cadaval, fora da Universidade mas sempre professor, iniciou-me nos caminhos da informática. Não poderia deixar de mencioná-lo aqui.

À professora Célia Lais Bittencourt, Coordenadora do Departamento de História do CEUB, meu reconhecimento pela sua confiança e apoio.

Aos funcionários das bibliotecas da Câmara Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Ministério da Justiça e da Universidade de Brasília, meus agradecimentos pelo profissionalismo e pela atenção com que sempre fui tratada.

À Sandra, da Vara da Infância e da Juventude e Eliane, do Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência, sou grata pelo empréstimo de livros e documentos.

As observações certeiras de minha amiga Zélia Lobato deram maior clareza ao texto, embora a minha pressa não lhe tenha permitido concluir sua revisão. Zélia, valeu!

Para finalizar, devo dizer que durante o Mestrado contei com uma bolsa de estudos do Conselho Nacional de Pesquisa - CNPq. Espero que esta dissertação se constitua numa justa contrapartida ao subsídio de que desfrutei.

RESUMO

Esta dissertação procura acompanhar as concepções dos reformadores sociais brasileiros que dirigiram sua ação política para as crianças e os jovens.

A pesquisa teve como ponto de partida o exame das condições que permitiram, na década de vinte, a invenção de uma *questão do menor* pensada enquanto um conjunto de leis e ações de assistência e proteção assumidas pelo Estado.

Em seguida, enfocou a trajetória desta questão no âmbito da burocracia do Estado, acompanhando as criações institucionais que foram separando a *criança*, objeto da intervenção da área médica e educacional, do *menor*, objeto da ação correlata da justiça, da assistência e da polícia.

Por último, foi abordada a tematização dos *direitos da criança e do adolescente* pelos reformadores da década de oitenta e que resultou, no plano jurídico-normativo, na substituição do Código de Menores pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Na conclusão procurou-se fornecer elementos para uma discussão acerca da nossa cultura política e da efetivação da possibilidade reiteradamente negada da *invenção democrática*.

ABSTRACT

This dissertation seeks to trace the conceptual evolution that accompanied the work of those Brazilian Social reformers who directed their political action to the youngster and to the child.

The starting point of the research was the exam of the conditions that led, in the 20`s, to the *invention* of a "minor issue", in the form of a set of assistance and protection laws and actions, shouldered by the State.

Following that, the research focused on the path of this issue in the bounds of the State bureaucracy, specially the construction of the institutional framework that led to the separation of the "child", object of the intervention of the medical and educational areas, from the "minor", object of the correspondent actions by assistance institutions, the Police, and the Justice.

Last, the research approached the theorization of the rights of the child and the adolescent by the social reformers, in the 80`s resulting, in the normative-juridical level, in the replacement of the Code for Minor by the Statute of the Child and the Adolescent.

The conclusion of the work suggests elements for a discussion about our political culture and about the possibility, repeatedly denied, of the *democratic invention*.

INTRODUÇÃO

Ao final da década de vinte, um conhecido jurista brasileiro saudava o Código de Menores promulgado em 1927 nos seguintes termos:

"Os autores do Código prestaram ao país, sem dúvida alguma, seja qual for o ponto de vista em que se coloquem os críticos, e as falhas e defeitos que o tempo mostrará e se corrigirão, um serviço extraordinário. O valor do Código de Menores é excepcional. Pondo um remate a velhas aspirações humanitárias, concatenando e aperfeiçoando leis e regulamentos esparsos, defendendo a infância de modo enérgico e sem escusados atropelos à vida doméstica, ele nos coloca em *pé de igualdade com os países mais avançados*."¹

Sessenta e três anos depois, o Estatuto da Criança e do Adolescente foi assim apresentado:

"O Estatuto da Criança e do adolescente está para o século XXI assim como a Lei Áurea esteve para o século atual. (...) O Brasil não precisa ser reconhecido no *exterior* como um povo bárbaro que destrói suas florestas e extermina suas crianças. Podemos adquirir o olhar sacralizante dos xavantes para esta que é a nossa maior riqueza. Sempre tivemos recursos suficientes para bancar este *salto civilizatório*."²

Da mesma forma que o Código de 1927, o Estatuto de 1990 foi justificado pelos valores da civilização. Mas, enquanto o primeiro dizia respeito à figura jurídica do Menor, o último regulamenta os direitos da Criança e do Adolescente instituídos pela Carta de 1988.

A substituição do Menor pela Criança e pelo Adolescente sujeitos de direitos foi resultado da demanda de alguns dos grupos que se organizaram por ocasião dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. Nos debates travados na Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, os defensores da atribuição de direitos à faixa infanto-juvenil argumentavam mostrando a profunda diferença entre Menor e Criança

¹ BRITTO, Lemos. **As Leis de Menores no Brasil**. 1a. edição. Rio de Janeiro, Tipografia da Escola XV de Novembro, 1929, p. 14. Grifos nossos. Nesta e nas demais transcrições de livros do período, optamos pela ortografia atual.

² RIVERA, Deodato. "A Mutação Civilizatória" in RIVERA et alii. **Brasil, Criança, Urgente: A Lei**. São Paulo, Columbus, 1990, p 34 e 37.

"Os senhores têm dois segmentos muito claros: quando falamos dos atributos da *criança*, falamos de uma discussão do ponto de vista da educação. Quando falamos na discussão sobre o *menor*, sob o ponto de vista da criminalidade, falamos da ordem das penalidades"³.

A transformação da "questão do menor" numa questão dos direitos das crianças e dos adolescentes brasileiros, sem discriminação, implicava na denúncia da diferença social camuflada numa demarcação etária. Argumentava-se que a menoridade seria um atributo imposto às crianças das classes populares, sujeitas à ação estatal, seja sob a forma de substituição do pátrio poder familiar pela tutela do Estado, seja sob a forma da ação repressiva exercida pelos estabelecimentos prisionais especializados ditos educativos.

A proposta que foi se impondo ao longo dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, na Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, foi a de instituir direitos específicos para a faixa infanto-juvenil dos cidadãos.

Vista como um problema a ser tratado na Lei Maior do país, a desigualdade social reiterada pela figura jurídica do menor foi enfrentada como uma questão de direitos sociais. Caberia à Constituição igualar os desiguais fundando um novo patamar de igualdade a partir da infância.

O Estatuto de 1990 foi uma das leis ordinárias de mais rápida tramitação, contando com uma campanha que o apresentava como "trans-ideológico e suprapartidário".

Logo em seguida foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o extermínio de crianças e de adolescentes, que vinha

³ Intervenção do prof. Ivanir dos Santos, representante da Associação dos Ex-Alunos da Funabem, numa das audiências públicas da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso. Cf. **Assembléia Nacional Constituinte, Atas das Comissões**, vol. 85, p.182.

ocorrendo de forma assustadora. No documento final desta CPI, o vocábulo *menor* foi evitado, em consonância com a nova legislação, mas inegavelmente o relatório está falando desta figura proscrita do jargão oficial, pois o extermínio em questão não é o de qualquer criança. Ao contrário, trata-se precisamente do menor: aquela criança ou jovem submetida diretamente ao poder normalizador da justiça especial, das instituições de "reeducação" e à ação brutal da delinqüência organizada em torno dos aparelhos repressivos.

A convivência dos direitos assegurados em lei com a prática do extermínio, induz à reflexão.

Historicamente, para ficar apenas no caso brasileiro, a defasagem entre a legislação que incorporava demandas político-sociais instituindo direitos de cidadania e a violência direta na resolução dos conflitos sociais foi objeto de preocupação de muitos dos nossos reformadores. Num certo sentido, esta preocupação aproximou partidários de correntes de pensamento inspiradas em tradições políticas diferentes, sob a justificativa de que a ordem *legal* não combinava com o país *real*, podendo então ser rompida.

Mas o pensamento político e social que se formulou em oposição à ditadura instaurada em 1964 retomou à valorização do Estado de Direito, reivindicação que gerou aquela unanimidade instituidora do espaço político tratado sob o rótulo de abertura democrática.

A Constituição de 1988 foi resultante desta demanda e nela, além da afirmação dos direitos anteriormente usurpados da Constituição de 1946, se procurou incorporar as novas aquisições das lutas sociais do momento. O idoso, o deficiente, as crianças e adolescentes, por exemplo, foram instituídos como sujeitos de direitos específicos.

A curiosidade acerca desta "cidadania" atribuída às crianças e aos adolescentes brasileiros é que motivou nossa pesquisa, inicialmente centrada nos debates da Constituinte. Queríamos saber em que medida as discussões travadas naquele momento apontavam para novas perspectivas de ampliação de direitos e em que medida permaneciam atrelados a concepções filiadas ao modelo corporativo anterior, que Santos denominou acertadamente de cidadania regulada.⁴

Julgando estratégico examinar a questão sob o ângulo do debate acerca dos segmentos usualmente associados ao não exercício de uma cidadania ativa, detivemo-nos no exame dos trabalhos da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, transcritos nos Anais da Constituinte. E foi ali que nos defrontamos com a separação estabelecida entre a criança e o menor.

Como dissemos no início, os partidários dos direitos das crianças e dos adolescentes preconizavam o rompimento com a antiga "questão do menor", o que implicava a revisão ou a substituição do Código de Menores por outro instrumento jurídico. O Código vigente no período consistia numa versão revista daquele elaborado pelo juiz de menores Mello Matos e instituído em 1927. Daí o recuo da pesquisa: dos Anais da Constituição de 1987/88 para a legislação social formulada nos anos vinte.

Neste processo, retomamos a literatura acerca da legislação social brasileira e a historiografia dedicada aos primeiros anos da República. O percurso feito induziu à ampliação do escopo da pesquisa e à recolocação da discussão inicial em outros termos.

Nosso trabalho consistiu em investigar como foram pensados os direitos das crianças e dos adolescentes deste país, desde a primeira consolidação das leis da

⁴ SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça - A Política Social na Ordem Brasileira**. 2a. edição, Rio de Janeiro, Campus, 1987.

assistência e proteção ao menor até o Estatuto de 1990. Isto significa que procuramos conhecer não apenas as formulações que foram incorporadas à legislação, mas aquelas que perderam terreno, por fazerem parte dos "projetos" que não conseguiram se impor historicamente, devido às condições de possibilidades demarcadas pelas diversas forças presentes com os respectivos recursos de poder.

Os resultados estão organizados em três partes, da seguinte forma:

Na primeira, tratamos do "nascimento" da Questão do Menor, mostrando como certas crianças e jovens passaram a ser objeto de um enquadramento que os transformava nesta figura passível da intervenção assistencial, jurídica e policial. Para tanto fomos buscar subsídio nas pesquisas dos autores que se ocuparam seja da legislação social dos anos vinte, seja da organização da indústria e do trabalho, seja ainda das concepções políticas e dos saberes que atuavam no período. Além desta literatura tivemos como fonte o trabalho de um jurista do período, Lemos Britto, figura paradigmática do intelectual reformador e afinado com a intervenção do Estado na vida social. O Código de Menores foi a lei diretamente analisada, pois as demais já estavam, para os nossos propósitos, suficientemente abordadas pelos autores consultados.

Na segunda parte, procuramos acompanhar a trajetória da Questão do Menor na burocracia do Estado criada para lhe dar sustentação, chegando até o final da década de setenta, quando um novo Código de Menores foi promulgado.

Por último, centramo-nos na mobilização em torno dos direitos da criança e do adolescente, das primeiras organizações de defesa do menor que surgiram ao final dos anos setenta até as que se formaram durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88. Examinamos as emendas populares e as

audiências públicas da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, no sentido de mapear as concepções que circulavam e as demandas que as exprimiam.

Na conclusão, procuramos mostrar como foram vistos os mecanismos de efetivação dos novos direitos, pelos reformadores da década de oitenta, investigando se a concepção de cidadania expressa na lei de proteção à criança e ao adolescente é diferente da fórmula da "cidadania regulada".

As respostas que a pesquisa nos permitiu esboçar remetem à indagação sobre as condições a serem criadas para que possa emergir uma cidadania menos excludente neste país. Esperamos que este trabalho tenha algo a contribuir para o debate acerca desta questão, que ainda está por demais fundamentado no mito de origem que sustenta o poder de punir entre nós e também acima da linha do Equador. Pois é cada vez mais necessário acumular novos recursos de poder em torno de um "contrato" alternativo, onde os sujeitos instituídos se identifiquem com sua "frátria", sua família, seu grupo ou classe, sua pátria ao tempo em que se liguem à humanidade, de forma que o extermínio de crianças, adolescentes, velhos, negros, homossexuais e eventuais ETs não esteja dentre as possibilidades do ano 2 000.

1. O NASCIMENTO DE UMA QUESTÃO

1.1 - A Transformação da Criança em Menor

O emprego do termo *menor* na literatura jurídica é anterior à formulação de uma "questão do menor". Esta foi instituída no Brasil nos anos vinte e representa a consolidação não só do uso do vocábulo numa determinada acepção, mas também de certas práticas de intervenção no social.

Preocupado em datar o emprego do termo, Londoño mostra que na virada do século XIX este aparece com mais freqüência no vocabulário jurídico brasileiro⁵. Anteriormente era empregado para delimitar a idade em que os indivíduos estavam desprovidos do direito à emancipação paterna ou impedidos de assumir responsabilidades civis ou canônicas. Posteriormente, a menoridade foi utilizada como um dos critérios na definição de responsabilidade penal, compreendendo faixas etárias diferenciadas quanto às penalidades atribuídas.

No Código Criminal de 1830 estavam definidos três períodos de idade: os menores de 14 anos (excluídos da responsabilidade penal embora a critério do juiz pudessem ser recolhidos a casas de correção); os maiores de 14 anos e menores de 18 (passíveis da imputação de penas de cumplicidade) e os maiores de 21 anos sujeitos à imposição de penas drásticas.⁶

A menoridade dos órfãos era questão confiada ao juízo dos órfãos. Neste aspecto distinguiam-se duas situações: a daqueles que possuíam família, na qual um dos seus membros adultos poderia assumir enquanto tutor o pátrio poder, e a dos órfãos abandonados. Estes ficavam aos cuidados de particulares ou das santas casas de misericórdia, onde os índices de mortalidade infantil eram assustadores. Os que

⁵ LONDOÑO, Fernando T. "A Origem do Termo Menor". In PRIORI, Mary Del (org.). **História da Criança no Brasil**, São Paulo, Contexto, 1991. Nesta parte do trabalho, apoiamo-nos sobremaneira nas sugestões deste artigo.

⁶ Ibid. , p. 130. O autor chama a atenção para o fato de que o julgamento, pelos juízes, da capacidade de discernimento da criança poderia condená-la, mesmo a partir dos 7 anos de idade. Neste caso, o seu destino era a prisão comum, pois é só no final do século que surgem as prisões para menores.

ficavam aos cuidados de particulares eram servos, em sua grande parte, e muitos dos publicistas ligados à causa do menor denunciavam pelos jornais os maus tratos a eles infringidos pelos seus tutores.⁷

Referindo-se ao Código Penal de 1890, Londoño observa que este não alterou para melhor a situação da criança face à inimputabilidade penal, pois a partir de 9 anos ela poderia ser punida caso o juiz considerasse que tivesse "obrado com discernimento", podendo ser submetida a regimes educativos e disciplinares.

Não cabe aqui acompanhar as alterações na composição do Judiciário decorrentes da proclamação da República. Importa lembrar que ao buscar a datação para o uso do termo no Brasil, o autor indica que "nos últimos anos da década de 1890 e nos primeiros da década seguinte a expressão menor já fazia parte do vocabulário judicial da República. Ela era utilizada nos pareceres dos juristas, nos relatórios dos chefes de polícia, nos projetos apresentados aos corpos colegiados dos estados, (...) atravessava o círculo do judiciário e aparecia nos editoriais e nas manchetes dos jornais do Rio de Janeiro".⁸

Juristas, policiais e publicistas diversos já estavam transformando as crianças e os adolescentes pobres e abandonados em menores. Ou seja, em foco de uma atenção que procurava não só interpretar as causas do abandono e da delinqüência, como também propor "remédios" para prevenir e tratar este mal. Neste processo, inspiravam-se nas formulações da jurisprudência internacional, interessados nas instituições existentes especializadas em crianças infratoras e abandonadas e nos tribunais da criança.⁹

⁷ A este respeito a obra de referência principal é a de MONCORVO FILHO. **Histórico da Proteção à Infância no Brasil - 1500/1922**. Rio de Janeiro, Empresa Gráfica Editora, 1926.

⁸ Londoño, Fernando T. Op.cit., p. 133.

⁹ Ibid. , p 133.

Mas a criança, de maneira geral, era também objeto de interesse crescente de educadores e médicos. E, no caso brasileiro, a preocupação com seu destino inscrevia-se na preocupação com os destinos da nacionalidade, num momento de afirmação do Estado Nacional e da constituição do mercado de trabalho livre.¹⁰

No âmbito da medicina, é na passagem do século que a higiene inscreve-se na política do Estado, funcionando como um poderoso dispositivo de intervenção demográfico-social e de governo político dos indivíduos em função das razões de Estado. A "produção" de uma nova família (higiênica, nuclear, moderna), de uma nova mulher (atenta ao bem-estar dos membros da família, vigilante quanto às doenças e aos desvios) e da criança (futuro cidadão, riqueza da Nação, cujo caráter deveria ser moldado pelos valores da disciplina e de amor ao trabalho) formava o núcleo das preocupações dos médicos. Neste sentido, seus interesses iam ao encontro das necessidades dos demais interesses articulados aos do poder central, tendo eles contribuído fundamentalmente para o que Jurandir Freire chamou de "reconversão das famílias ao Estado".¹¹

O acordo que vinha se firmando, não sem divergências, entre o Estado e a medicina, através da ação dos higienistas, teve na questão da salubridade sua noção chave: "A questão da salubridade levantada pela medicina ligou-se de imediato ao interesse do país. As epidemias, as febres, os focos de infecção e contágio do ar e da água sempre foram fantasmas para a administração colonial (...). Com a chegada da Corte a situação sofreu uma mudança significativa (...). A pressão populacional e as

¹⁰ Em 1896 Lopes Trovão dizia num dos seus discursos "Temos uma pátria a reconstruir, uma nação a firmar, um povo a fazer. (...) e para empreender essa tarefa, que elemento mais ductil e moldável a trabalhar do que a infância?". Cf. Moncorvo Filho. Op. cit., p. 133.

¹¹ COSTA, Jurandir Freire. **Ordem Médica e Norma Familiar**. 3a. edição, Rio de Janeiro, Graal, 1989. pp. 28 a 32. A este respeito, ver ainda RAGO, Luzia Margareth. **Do Cabaré ao Lar: A Utopia da Cidade Disciplinar**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

exigências higiênicas da nova camada urbana aceleraram as necessidades de mudança. A medicina passou a ser solicitada mais insistentemente".¹²

O processo acima descrito foi se afirmando e já nas primeiras décadas do século XX tinha se enraizado profundamente nas práticas da burocracia do governo e dos agentes privados portadores de um saber positivo especializado.

As intervenções demográfico-sociais da medicina, auxiliada pela filantropia e assistência social, na Europa e aqui entre nós incidiam de maneiras diferentes sobre as famílias burguesas e sobre as famílias proletárias. Sobre as primeiras, a intervenção da medicina doméstica reorganizava a família em torno da conservação e educação das crianças, formando indivíduos adaptados à ordem burguesa. Sobre as segundas vinham as campanhas de higienização e de moralização. A ação intervencionista e demográfica permitia "a liberação de uma mão-de-obra politicamente dócil para o livre jogo do mercado de trabalho".¹³

Relativamente à infância abandonada, os médicos preocupavam-se não só com as altas taxas de mortalidade infantil e com as formas de combatê-la, como também com o abandono e sua prevenção ou tratamento. Ofereciam aos juristas os argumentos científicos da medicina (higiênica, psiquiátrica e legal) que lhes serviam de apoio para a legislação de proteção à infância.

Na identificação das causas do abandono, os médicos, juristas e demais "especialistas" continuavam convergindo. As transformações no modo de vida trazidas pelas novas condições econômicas e sociais tinham certa parcela no abandono, mas este era visto principalmente como fruto da má constituição familiar.

¹² Costa, Jurandir Freire. Op. cit., p. 29.

¹³ Ibid.,p.52. O autor adverte que no exame desta questão utiliza-se da análise de Donzelot. **La Police des Families**, Paris, Minuit,1977.

A imagem do menor que foi se produzindo identificava-o pois "com a criança pobre, totalmente desprotegida moral e materialmente pelos seus pais, tutores, o Estado e a Sociedade", vagando pelas ruas da cidade, foco de influências nefastas.¹⁴

Ao mesmo tempo vítima e perigo para a sociedade, o menor abandonado deveria ser objeto da intervenção dos poderes públicos, e os militantes dessa causa reclamavam por serviços adequados e por leis de proteção. Os primeiros foram instituídos em 1921 e as leis que vinham incidindo sobre aspectos particulares da questão foram consolidadas em um Código de Menores, em 1927. Constituiu-se, então, uma *questão do menor*, formulada e fixada em lei enquanto questão de *assistência e proteção*.¹⁵

Se a associação entre a imagem descrita e o conceito de menor é um processo que foi se desenvolvendo anteriormente à década de vinte, a datação do "nascimento" da questão do menor nesta década não é incorreta. Neste sentido concordamos com Londoño, pois foi aí que tal associação se estabeleceu, pela sua inserção num conjunto de ações denominadas de assistência e proteção, com o aval dos especialistas do momento, e consolidadas numa legislação especial. Mas não porque tenha deixado de ser uma "questão de polícia", pois os menores continuaram (e continuam) sendo alvo de intensa ação repressivo-policial, mas porque deixou também de ser uma questão de emancipação, como queriam os libertários.

A proposta que se impôs e instituiu a questão do menor pode ser melhor apreendida através do exame comentado do Código de Menores feito por Lemos

¹⁴ Londoño, Fernando T. Op. cit., p. 135. A este respeito ver também Rago, Margareth. Op. cit., p. 126.

¹⁵ Londoño identifica corretamente os termos em que a questão foi proposta, mas contrapõe à assistência e proteção o anterior tratamento policial dado à questão. Julgamos inadequado este contraponto, ainda que o autor o situe no plano legal apenas, porque elide o fato de que outras formulações competiram com esta. Acreditamos que seria mais correto dizer que ela se contrapõe a outras propostas que circularam no período e que não apontavam para o mesmo horizonte intervencionista e normalizador. Voltaremos a este ponto no capítulo 1.3.

Britto, jurista de renome, penitenciarista interessado na legislação europeia e norte-americana acerca dos tribunais infantis e diretor durante muito tempo de um dos institutos especializados na proteção aos menores, a Escola de Preservação 15 de Novembro. É este o assunto do próximo capítulo.

1.2 A Assistência e a Proteção aos Menores: O Código de 1927

Escrevendo em 1929 um compêndio sobre as leis de menores no Brasil, Lemos Britto traçava um panorama da nova legislação, "páginas de crítica e doutrina" seguidas da apresentação integral do Código de Menores, cujo autor foi Mello Matos, o primeiro Juiz de Menores do Distrito Federal. Sua abordagem é representativa do pensamento da *intelligentsia* brasileira da época, entusiasmada com os modernos dispositivos científicos de intervenção na sociedade e profundamente identificada com a ação do Estado.¹⁶

Lemos Britto começava explicando alguns conceitos-chave que davam sustentação jurídico-normativa à questão do menor, fixando a distinção estabelecida no Código de Menores entre *assistência* e *proteção*. A primeira, exprimindo a "proteção militante [daria] a idéia da ação, da execução de serviços organizados ou prestados", enquanto a última exprimiria "o conjunto de leis e de medidas destinadas a amparar e resguardar os menores de possíveis desvios ou sofrimentos psíquicos ou morais".¹⁷

Esta divisão entre serviços organizados e legislação veio a resultar, anos depois, num desmembramento das ações do poder judiciário para o âmbito do poder executivo, abrindo campo para um jogo de poderes que assumia a forma de enfrentamento entre instituições. Mas o fundamental é que a mencionada divisão apontava para a interdependência entre a norma e a lei. Enquanto espaços de criação de práticas normativas (disciplinadoras), as instituições assistenciais fundamentavam-se nos saberes dos especialistas, mas agiam sob o "manto protetor"

¹⁶ Os intelectuais brasileiros dos anos vinte se erigiram em responsáveis pela restauração do Estado e da Nação e se viram a si próprios como membros de uma categoria social específica, a intelectualidade, a inteligência ou a *intelligentsia* conforme as expressões que alternativamente utilizavam. A este respeito ver PÉCAUT, Daniel. **Os Intelectuais e a Política no Brasil: Entre o Povo e a Nação**, São Paulo, Ática, 1990.

¹⁷ Lemos Britto, op. cit., p. 18.

da lei. Correlativamente, o Juíz de Menores, outra figura criada a partir do Código, poderia estabelecer as medidas legais previstas com a caução das disciplinas, auxiliado pelos saberes do psiquiatra, do psicólogo e de outros profissionais especializados.¹⁸

Lemos Britto escrevia num momento em que a "comunidade" dos juristas e filantropos reformadores celebravam a decretação do Código de Menores, o qual aproximaria o Brasil da modernidade dos países civilizados. Sua argumentação trazia exaustivamente exemplos dos serviços especializados e da legislação da Alemanha, Itália, Inglaterra, Estados Unidos, dentre outros, os quais fundamentavam-se na ciência penal moderna. Tal ciência visaria ao criminoso na busca de suas motivações e não mais ao crime, o que determinaria a necessidade da ação de especialistas (o médico-psiquiatra, por exemplo), de forma a estudar os delinquentes como indivíduos enfermos e anormais.¹⁹

Seguindo este fundamento é que o Código (e seu comentarista) estabelecia uma exaustiva classificação dos menores, em torno da qual deveriam ser montados as ações e os serviços especializados a cargo do Estado. O artigo 1o. definia o objeto e o fim da lei:

¹⁸ Utilizamos aqui a interpretação de Jurandir Freire Costa da concepção foucaultiana dos poderes atuantes na sociedade ocidental, divididos entre legais e normativos: "A lei é teoricamente fundada na concepção jurídico-discursiva do poder e historicamente criada pelo Estado Medieval clássico. A norma, pelo contrário, tem seus fundamentos históricos políticos nos Estados modernos dos séculos XVIII e XIX, e sua compreensão teórica explicitada pela noção de dispositivo. Os dispositivos são formados pelo conjunto de práticas discursivas e não discursivas que agem à margem da lei, contra ou a favor dela, mas de qualquer modo empregando uma tecnologia de sujeição própria". Costa, Jurandir Freire. Op. cit. , p. 50. Esta explicação para a datação "histórico-política" diferenciada da lei e da norma nos parece bastante pertinente. Mas é importante não esquecer que as duas convivem e relacionam-se instituindo um "formidável direito de punir" pois os dispositivos disciplinares dos diversos saberes modernos dão um fundamento científico às penalidades estabelecidas pela lei, "naturalizando" o castigo e fazendo-o aparecer menos exorbitante. Cf FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Rio de Janeiro, Vozes, 1977, especialmente o capítulo III.

¹⁹ Sobre este deslocamento do poder de punir, do corpo para a alma, característico da reforma penal moderna, ver FOUCAULT, Michel. Op. cit.

"O menor, de um ou de outro sexo, abandonado ou delinqüente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste Código".

Esta primeira classificação - abandonados e delinqüentes - não era exclusiva, pois o Código referia-se ainda às "crianças de primeira idade" (cap. II) e aos "infantes expostos" (cap. III).

Na primeira idade tratava-se do lactante e a lei regulamentava a prática até então generalizada do aluguel de nutrízes, objeto da crítica enérgica dos médicos higienistas e pediatras. Regulamentava também a guarda de crianças mediante pagamento de salário à família guardiã. Tratava-se de uma assistência realizada no âmbito da medicina higiênica e não da justiça, motivo pelo qual o Código atribuía a fiscalização da matéria à Inspetoria de Higiene Infantil.

Os expostos eram "os infantes de até sete anos de idade, encontrados em estado de abandono onde quer que estejam" (art.14). Neste capítulo, a regulamentação pretendia garantir que o recolhimento dos expostos fosse do conhecimento das autoridades competentes e que o sigilo pudesse ser assegurado para não dificultar a entrega dos filhos, pelas mães em vias de abandoná-los, a uma instituição adequada. Outra preocupação subjacente era o controle da maternidade ou paternidade, o que resultou na extinção do sistema das "rodas" e na obrigatoriedade do registro secreto nas instituições que recolhiam e abrigavam os expostos.²⁰

A classificação dos menores estritamente abandonados (capítulo IV) obedecia a um cruzamento de situações de abandono moral e material, de origem familiar e social, com ênfase na primeira. Segundo Lemos Britto, a classificação procurava dar

²⁰ O sistema da roda existiu tanto na França como em Portugal. No Brasil, foi implantado por Romão de Matos Duarte, que fundou a Casa dos Expostos, em 1811. Tratava-se de um mecanismo cilíndrico, com uma superfície lateral aberta onde eram depositados os enjeitados de forma a garantir o anonimato da mãe. A este respeito ver: Costa, Jurandir Freire. Op. cit.; Rago, Margareth. Op. cit. e Leite, Miriam Lifchitz M. "O Óbvio e o Contraditório da Roda" in Priori, Mary Del. Op. Cit.

conta dos graus de perversão e abandono, o que seria indicativo da "imensidade dos fatores" que, naquele tempo, estariam contribuindo para o "sacrifício da juventude".

Dentre eles o autor enumerava:

"O aumento das populações humanas; a organização industrial, dando lugar à vida em comum, em cômodos de reduzida área, de numerosas pessoas de idade e sexo diferentes; a imprensa, reproduzindo com o colorido mais vivo, as cenas degradantes da sociedade, os crimes mais vis, o suicídio; o cinematógrafo, pondo a nú o *bas fond* da sociedade e da família; o alcoolismo...; a chamada educação moderna...; o pauperismo, a licença ..."21

O tempo presente seria pois a expressão da desordem e o comentarista do Código, situando-se na perspectiva da ordem, procurava demonstrar o sentido daquela detalhada classificação dos menores.²² Tratava-se de um processo que, pela ação dos fatores de abandono descritos, poderia evoluir da indigência para a mendicância e desta para a vagabundagem. As leis de assistência e proteção fariam parte das medidas civilizatórias que deveriam se antepor àquele processo que datava da era primitiva

"Se bem faltem documentos relativos à primeira idade do homem, sabe-se que os primitivos povos foram caçadores, pescadores e nômades. Alí o primeiro capítulo da vagabundagem que evoluiu com o tempo, até assumir seu aspecto atual. O advento da grande indústria e a organização capitalista moderna deram à vagabundagem uma feição impressionante.

...apenas com a preocupação de impedir a vagabundagem, surgiram outros tantos corolários da própria civilização, as duas idéias norteadoras da legislação respectiva: a de obrigar o vagabundo a trabalhar para seu sustento e a da prevenção ou assistência".²³

²¹ Britto, Lemos. Op. cit., p. 43. O autor acrescenta a esta imagem urbana, a delinqüência que estaria ocorrendo também no campo, citando notícia veiculada num semanário carioca acerca da presença de um menino no bando de Lampeão. Cf., p. 44.

²² A imagem da desordem, como a de crise (sua radicalização) são comumente acionadas pelo discurso autoritário como justificativa para a implantação da racionalidade burocrática, da centralização, da planificação, do controle social enfim. Para Chauí, "A crise é usada para fazer com que surja diante dos agentes sociais o sentimento de um perigo que ameaça *igualmente a todos*, dá-lhes o sentimento de uma *comunidade* de interesses e de destino e leva-os a aceitar a bandeira da salvação da sociedade supostamente homogênea". Cf. CHAUI, Marilena de S. & FRANCO, Maria Silva C. **Ideologia e Mobilização Popular**. Rio de Janeiro, Paz e Terra/CEDEC, 1978, p.129.

²³ Britto, Lemos. Op. cit., p. 54

Veja-se que, na visão do comentarista do Código, a civilização daria à vagabundagem uma "feição impressionante" ao mesmo tempo em que ofereceria o seu antídoto: o trabalho. Trabalho e civilização aparecem juntos nesta construção imaginária do social e da história onde o ócio seria o atributo comum à infância do homem enquanto espécie e enquanto indivíduo singular. Como já foi dito anteriormente, fazia parte do esforço de ordenamento do mercado de trabalho livre no Brasil, a valorização positiva do trabalho. O Código de Menores inseria-se na tradição proveniente deste esforço, o qual continuava mobilizando os reformadores interessados na "organização nacional". Sendo assim, reproduzia as demarcações estabelecidas no Código Penal entre vadiagem e mendicância em gradações passíveis de receberem tratamento discriminado.

Para os casos de abandono, a lei prescrevia medidas aplicáveis às famílias e aos menores e dentre as dirigidas àquelas, a perda do pátrio poder e a remoção da tutela afiguravam-se como a forma máxima de interferência do Estado no âmbito da privacidade familiar. Jurandir Freire Costa mostrou como a ordem médica alterou a norma familiar preparando terreno, desde o século passado, para a identificação das famílias ao Estado. Seja identificando novos aliados no interior da família (a mulher e a criança) para se contrapor ao poder do patriarca, seja identificando a família ao Estado (simultaneamente seu apêndice e útero - célula *mater*) na imagem orgânica acionada pela propaganda nacionalista, os médicos haviam conseguido penetrar no universo da família e impor o seu poder de regulamentação próprio.²⁴ A justiça pôde contar, portanto, com os fundamentos científicos e com os dispositivos disciplinares da medicina, os quais estendiam-se até o âmbito onde o contrato liberal assegurava a autonomia privada. Ao enquadrar a infância em fases de desenvolvimento, destacando a criança para a esfera da medicina do comportamento e da "ortopedia

²⁴ Costa, Jurandir Freire. Op. cit., p. 147 a 150.

moral", os médicos auxiliaram os juízes a penetrar nas famílias e destituí-las do pátrio poder em nome da ação do Estado a favor da criança.

O Código de Menores, além da regulamentação dos casos de destituição ou suspensão temporária do pátrio poder e da remoção da tutela, previa as medidas aplicáveis aos próprios menores. Dentre as medidas previstas, que incluíam as de preservação da criança no ambiente familiar (próprio ou substituto), estavam os internamentos em asilos, institutos de educação, escolas de preservação e de reforma (artigo 55).²⁵ Voltaremos a estes institutos disciplinares oportunamente.

A outra classificação estabelecida pelo Código dizia respeito aos delinquentes, distinguidos em primeiro lugar por um critério etário: os menores de 14 anos, os quais não seriam submetidos a processo penal de espécie alguma (artigo 68) e os maiores de 14 e menores de 18 anos, que poderiam ser submetidos a processo especial (artigo 69). Em ambos os casos a autoridade competente deveria tomar informações precisas sobre o "estado físico, mental e moral" do menor e da "situação social, econômica e moral dos pais, tutor ou pessoa incumbida de sua guarda".

A demarcação etária cruzava-se com outra relativa à gravidade do crime cometido. Assim é que o artigo 71 estabelecia o seguinte:

"Se for imputado crime, considerado grave pelas circunstâncias do fato e condições pessoais do agente, a um menor que contar mais de 16 e menos de 18 anos de idade ao tempo da perpetração, e ficar provado que se trata de indivíduo perigoso pelo seu estado de perversão moral, o juiz lhe aplicará o art. 60 do Código Penal."²⁶

O Código não definia o delinquentes, deixando ao juiz, auxiliado pelo médico psiquiatra, a faculdade de julgar "os móveis que ditaram os crimes". A alma

²⁵ As escolas de preservação destinavam-se aos abandonados e as de reforma, aos delinquentes.

²⁶ Neste caso o juiz poderia remetê-lo a um estabelecimento para menores de idade ou, na falta deste, para uma prisão comum, separando-o dos condenados adultos. No artigo 76, a idade de 18 a 21 anos era constituída em circunstância atenuante do crime.

complexa do jovem deveria ser conhecida para a correta aplicação da pena. Teorizando sobre esta questão, o comentarista do Código conceituava os delinquentes como "indivíduos enfermos e anormais", cuja deformação do caráter os conduzia à prática de atos ofensivos à moral ou à ordem e segurança sociais.²⁷ As enfermidades eram bastante variadas, daí as classificações estabelecidas no interior da categoria dos menores delinquentes: aos que sofriam de qualquer forma de alienação ou deficiência (epiléptico, surdo-mudo ou cego) seria reservado tratamento especializado; no caso do abandonado, pervertido ou em vias de sê-lo, a autoridade competente cuidaria de sua colocação em asilo, casa de educação, escola de preservação ou, de confiá-lo a pessoa idônea; para os que não possuíssem nenhuma das características anteriores, os pais ou tutores deveriam se responsabilizar pela reparação dos danos por eles causados.

Tanto no caso dos abandonados como no dos delinquentes, deveriam ser montadas ou reorganizadas as instituições capazes de "tomar as precisas informações a respeito de seus estados físico, mental e emocional". Em primeiro lugar foi instituído o *Abrigo*, subordinado ao Juiz de Menores, com dupla destinação: menores simplesmente abandonados ou delinquentes que estivessem aguardando destino definitivo (Art.189). O artigo 190 dispunha sobre aquela instituição:

"O Abrigo compor-se-á de duas divisões, uma masculina e outra feminina; ambas subdivididas em seções de abandonados e delinquentes; e os menores serão distribuídos em turmas, conforme o motivo do recolhimento, sua idade e grau de perversão".

²⁷ Britto, Lemos. Op. cit., p. 125. O autor partilha das concepções então correntes da antropologia criminal, que dava os fundamentos "científicos" aos juristas, que julgavam não mais o crime, mas o criminoso. Segundo Foucault, tal julgamento transformava a sentença não apenas num julgamento de culpa, mas numa "apreciação de normalidade e [numa] prescrição técnica para uma normalização possível". O poder de julgar, ao se deslocar para a alma do criminoso (para os seus móveis internos), não é mais apenas atribuição exclusiva da instância judiciária, mas de um "complexo científico-judiciário" apoiado em saberes extra-jurídicos. Cf. FOUCAULT, Michel. Op. cit. principalmente p. 20 a 26.

No Abrigo os menores deveriam estar ocupados em atividades diversificadas: "exercícios de leitura, escrita e contas, lições de cousas (sic) e desenho, em trabalhos manuais e jogos desportivos". (art.191). Além da relação das ocupações, o Código estabelecia como se daria o atendimento assim que o menor desse entrada no Abrigo:

"será recolhido a um pavilhão de observação, com aposentos de isolamento, depois de inscrito na secretaria, fotografado, submetido a identificação e examinado pelo médico e por um professor; e aí será conservado em observação o tempo necessário"(Art.192).

Portanto o abrigo seria um "posto de observação", conforme terminologia de Lemos Britto, que mostrava exemplos dos estabelecimentos congêneres na Bélgica e apoiava-se na opinião de especialistas estrangeiros para manifestar-se favoravelmente à "observação científica e meticulosa do menor".

Quem seriam os especialistas para efetuar este exame nos Abrigos instituídos pelo Código de Menores brasileiro? O Art. 193 estabelecia o seguinte quadro de pessoal: 1 diretor, 1 escriturário, 1 amanuense, 1 almoxarife, 1 identificador, 1 auxiliar de identificador, 1 professor primário, 1 professora primária, 1 mestre de ginástica, 1 mestre de trabalhos manuais, 1 inspetor e 1 inspetora. A presença de dois identificadores denota a importância atribuída às criações da medicina-legal.

A identificação era uma disciplina articulada ao campo da medicina-legal. No Brasil, um grupo de médicos dedicou-se a este ramo da medicina, formando uma escola - a Escola Nina Rodrigues - que posteriormente deu origem aos estudos das relações raciais e à antropologia. Os membros desta escola "compartilhavam, com maior ou menor ênfase, da convicção de que o conhecimento do corpo humano, e das determinações que o sujeitavam, era fundamental para a compreensão das relações raciais".²⁸ A definição "científica" dos indivíduos era feita a partir da

²⁸ CORRÊA, Mariza. "Antropologia e Medicina Legal". In EULÁLIO, Alexandre et alii. **Caminhos Cruzados**, São Paulo, Brasiliense,1982, p. 54 a 56. As descrições subsequentes constituem uma síntese do artigo citado.

Antropometria, com o estabelecimento das medidas que determinavam superioridades raciais ou superioridade de gênero. Dos aspectos exteriores a discussão passou aos aspectos interiores do corpo humano, com o auxílio das disciplinas em desenvolvimento: a Eugenia e a Psicologia. Testes refinados capazes de medir sinais invisíveis foram sendo criados, classificando as pessoas de acordo com a hereditariedade, o caráter e a constituição. Nesta combinação de fatores físicos e psíquicos estava baseado um sistema classificatório que comprovava "cientificamente" os preconceitos dominantes. Faziam parte desta classificação "científica" as definições utilizadas por Lemos Britto sobre os delinquentes.

Os médicos legistas foram eficazes no enraizamento de suas práticas na sociedade brasileira. A identificação civil obrigatória através do método datiloscópico é um exemplo disto. Para Mariza Corrêa, foram também os discípulos da ala médico-legal da Escola Nina Rodrigues os responsáveis pela "transformação das crianças em menores, trabalho de criação de uma categoria e, de certa forma, subproduto de sua preocupação com a identificação".²⁹

Entretanto, conforme vimos anteriormente, a criação desta categoria especial de crianças e jovens foi obra conjunta de médicos (incluindo aí a pediatria e a higiene), juristas, educadores, publicistas, dentre outros, apoiados nas ciências ditas positivas. Sendo assim, é mais acertado incluir os médicos legistas como mais um dos agentes que, com seus saberes especializados, instituíram a questão do menor.

Em "Vigiar e Punir" Foucault propõe que não se trate a história do direito penal e das ciências humanas como séries separadas, sugerindo ao contrário que as duas se originam de uma matriz comum - a formação epistemológico-jurídica moderna - que promove uma tecnologia política do corpo, através da ação recíproca de saberes e poderes. Na sua perspectiva, as ciências humanas não seriam movidas

²⁹ Ibid. , p. 57.

pelo pretense humanitarismo associado ao fato de terem o homem ou as ações humanas como foco. Estariam, isto sim, inseridas numa "microfísica do poder posta em jogo pelos aparelhos e instituições", o que não se confundiria com o "privilégio adquirido ou conservado da classe dominante, mas o efeito conjunto das suas posições estratégicas - efeito manifestado e às vezes reconduzido pela posição dos que são dominados".³⁰ A preocupação com as crianças expressa pela medicina pediátrica, psiquiátrica e legal, aliada à defendida pela pedagogia e psicologia naquele momento ilustra esta tese de maneira exemplar, e o menor é a criação resultante desta imbricação entre o sistema penal e as ciências humanas. O Abrigo de Menores ("posto de observação") e os *institutos disciplinares* previstos pelo Código de Menores eram os locais por excelência onde o encontro desses saberes poderia se dar rotineiramente e sobre o objeto por eles criado: a criança encarcerada, sob observação, medida, pesada, esquadrinhada enfim, com o recurso dos métodos das sofisticadas ciências à disposição dos reformadores.

Dentre as instituições criadas pela lei de proteção, os chamados institutos disciplinares destinavam-se aos menores incluídos naquelas categorias que supunham a ação da "pedagogia correcional", que consistia em *regenerar* pelo trabalho, educação e instrução, aliados à disciplina, num regime de prêmios e castigos.³¹

O Código criou uma "escola de preservação" para menores do sexo feminino (artigo 198) e prescreveu que a Escola 15 de Novembro, existente desde o final do século anterior, se destinasse à "preservação" dos menores abandonados do sexo masculino (artigo 203). Foi criada também uma escola de reforma destinada a receber, para regenerar pelo trabalho, educação e instrução, os menores do sexo

³⁰ Foucault, M. op. cit. pp. 28 e 29.

³¹ Lemos Britto, op. cit. p.311.

masculino de mais de 14 e menos de 18 anos que fossem julgados pelo Juiz de Menores e por este mandados internar (artigo 204).

A crença na regeneração por esta via era professada por Lemos Britto apoiando-se nos resultados alcançados pelos países adiantados e na eficácia da ciência. A este respeito é digna de nota sua ênfase na necessidade do médico-psiquiatra como auxiliar do Juiz de Menores. Tendo sido abolida a exigência do discernimento, "hipótese complicada" constante do Código Penal Brasileiro,

"(...) percebe-se a necessidade de um especialista, não para verificar se o menor agiu com discernimento, (...) mas para saber o Juiz, com relativa segurança, se se trata de um menor normal ou anormal, com as faculdades intelectuais e o senso moral em perfeito estado ou se lhe falta, no todo ou em parte, a razão, a perspicuidade, o raciocínio, se é um enfermo ou um válido, se tem antecedentes normais ou atacados de moléstias transmissíveis ou hereditárias".³²

Pois o menor, além dos atributos já fixados na lei, era, na linguagem do jurista, muito complexo. A complexidade da psicologia infantil demonstrava-se através de nova classificação que os enquadrava como *nervosos, imprevidentes, não confiáveis* como testemunhos, *dominados pela imaginação, emotivos, possuidores de atenção unilateral, egocêntricos, sugestionáveis, teimosos*, etc. Estava, pois, provada e reiterada a necessidade do médico psiquiatra como auxiliar do juiz.

Dentre os atributos enumerados todos eram negativos, exceto talvez o fato de os menores poderem ser reeducados. Educação, instrução, disciplina e trabalho consistiam a terapêutica prescrita para um diagnóstico que, como vimos, apontava para as determinações sociais e familiares, sendo estas últimas vistas como inegavelmente as mais atuantes.

Às origens familiares e ao abandono moral agregava-se o abandono material resultante da pobreza e da miséria. Daí porque a rua e o trabalho na rua eram

³² Ibid., p.233.

desaconselhados, sendo esta o foco da transformação dos jovens nesse gênero a ser assistido e protegido pelo Código.³³ Mas, como sabemos e como o sabiam os juízes e legisladores, as crianças das classes populares trabalhavam muito e não só na rua.

O trabalho fabril de menores foi objeto da crítica do movimento operário e dos próprios militantes da causa do menor em todos os países. Lemos Britto, por exemplo, descreve este trabalho numa fábrica de Niterói, a qual visitou:

"Visitei, em Niterói, duas fábricas de vidros e em ambas vi aspectos capazes de revoltar e enternecer o mais calejado argenteo coração do velho Mundo. (...) A fábrica é um vasto trapiche absolutamente sem conforto, de terra batida, pelo menos na área onde estão os fornos que fundem a matéria-prima e preparam o vidro. Umás três centenas de indivíduos ali trabalham na mais espantosa promiscuidade de idade e sexos. De longe se ouve um alarido infernal e é bem um inferno o que ali se depara aos nossos olhos. Cada forno daqueles trabalha com uma temperatura de 1 500 graus. Mesmo à distância sua-se bicas. (...) pois é aí, nesse círculo de *Alighieri*, que trabalham em número superior a cem em cada fábrica, até menores de sete anos! E estes menores trabalham cerca de dez horas por dia! É de vê-los pálidos, de olhos alvos, como condenados, encharcados de suor, a ir e vir, com aquelas balas chamejantes, sob o olhar implacável dos contramestres. Muitos deles já são positivamente tuberculosos".³⁴

A tuberculoso era um mal que atingia os trabalhadores, e desde o início do século se pronunciaram energicamente a este respeito os higienistas e os representantes da recém criada pediatria, como é o caso do Dr. Moncorvo Filho. Este, em 1907 pedira permissão ao diretor da Imprensa Nacional para que pudesse fazer uma inspeção médica junto aos menores que ali trabalhavam. O resultado o superou sua expectativa pessimista pois "das 88 crianças examinadas naquelas oficinas [Imprensa Nacional e Casa da Moeda], tantas quantas ali militavam, 63 eram tuberculosas, quer dizer 71%!".³⁵

³³ Não podemos esquecer o fato, elidido pelos juristas no seu discurso sobre as influências nefastas da rua, que esta era também o local das sublevações populares e , portanto, espaço de experiências de autonomia, como haviam demonstrado as revoltas populares do início do século.

³⁴ *Ibid.*, pp. 154-155.

³⁵ Filho, Moncorvo. Op. cit. ,pp 173,174.

Apesar do quadro dantesco traçado por Lemos Britto, a crítica ao trabalho fabril, na sua perspectiva, não atingia aos industriais, mas aos pais que exploravam os filhos:

"Quando visitei as fábricas de vidro de Niterói o gerente da mais censurável delas me expôs o seguinte: aqueles menores esqueléticos e maltrapilhos trabalhavam para sustentar a família".³⁶

Já os industriais, pelo fato de a lei não ser aplicada generalizadamente no país, teriam razão na sua burla à legislação:

"A indústria, aliás, estou certo disto, não vacilaria em dispensar o trabalho dos menores na idade da proibição se não fora as circunstâncias de estar sendo o Código executado num ou noutro ponto, não atingindo simultaneamente todas as fábricas do mesmo gênero. Ora, se por exemplo, a lei se aplica no Distrito Federal e não em São Paulo, Rio Grande do Sul, Estado do Rio ou Bahia, segue-se que a indústria de vidro da capital do país fica em lamentável pé de inferioridade porque, dispondo de mão de obra incomparavelmente mais baixa, aqueles tomarão conta do mercado."³⁷

Como se pode ver, a argumentação do jurista terminava por justificar a não aplicação da lei pelos industriais. O próprio autor do Código, o juiz Mello Matos, que tantas vezes insurgira-se contra a exploração do trabalho infantil pelos industriais, chegando a multá-los e a ser por eles afastado do cargo, seguia esta linha de raciocínio. Segundo Lemos Britto, o juiz avaliaria a não aplicação das leis anteriores ao Código, pelo fato de que as mesmas não eram extensivas a todo o País.³⁸

³⁶ Britto, Lemos. Op. cit. p. 159.

³⁷ Ibid., p. 158.

³⁸ As leis já existentes acerca do trabalho do menor eram as seguintes: Decreto No. 1 313, de 17 de janeiro de 1891, expedida pelo Governo Provisório e que dispunha sobre o trabalho de menores em indústrias perigosas; Decreto No. 1 801, de 11 de agosto de 1917, do Conselho Municipal do DF, que regulava o trabalho de menores nas fábricas, oficinas e empresas industriais; Decreto Federal No. 16 300, de dezembro de 1923, que aprovou o regulamento do Departamento Nacional de Saúde Pública e que, no artigo 353 proibia o trabalho de menores nas fábricas de tabaco. Cf Britto, Lemos. Op. cit., pp 156 e 157.

Na sua defesa do Código, Lemos Britto insistia em que o mesmo não proibia, em absoluto, o trabalho do menor, mas apenas "determinado trabalho a determinados menores, em determinadas circunstâncias". A proibição absoluta só ocorria para os menores de 12 anos. Com efeito, o artigo 101 do Código de Menores estabelecia a proibição, em todo território da República, do trabalho aos menores de 12 anos.

Em vinte e cinco artigos o Código Mello Matos regulamentava as condições em que o trabalho do menor poderia ou não ser exercido, abarcando o trabalho industrial, o trabalho em teatros e casas de diversões e ainda aquele que era exercido nas ruas, praças e demais logradouros públicos.³⁹

Portanto, a legislação não prescrevia uma incompatibilidade entre a menoridade e o trabalho em geral, limitando-se a regulamentar o trabalho degradante e a fixar um limite mínimo para o ingresso no mundo do trabalho. A preocupação com o trabalho degradante remontava à longa data segundo o jurista, envolvendo *especialistas e governos*, numa história que teria começado nos Estados Unidos, "país que precede os demais nos avanços da legislação social". Tratava-se de uma história de lutas e que, finalmente teria adquirido expressão internacional:

"Só depois de grandes esforços de uma plêiade de filantropos, se soube preparar terreno para a idéia de uma legislação internacional, vitoriosa na Conferência de Paz e no Bureau Internacional do Trabalho que saiu dela".⁴⁰

Veja-se que mesmo situando a regulamentação do trabalho do menor como capítulo de uma regulamentação internacional do trabalho (após uma guerra que colocou no horizonte a possibilidade de que inúmeras revoluções viessem a imitar o

³⁹ No que dizia respeito ao trabalho agrícola, o Código não continha dispositivos especiais. A este respeito é significativo que Lemos Britto, ao comentar sobre isto imediatamente apresente o patronato agrícola como o lugar da aprendizagem agrícola, elidindo que esta, na maioria dos casos, se dava no exercício do *trabalho* agrícola. Cf. p. 197.

⁴⁰ Ibid., p. 153.

exemplo soviético), o autor englobava os personagens reais desta história na figura genérica dos filantropos.

A junção da questão do trabalho do menor com as demais, que eram reivindicadas como parte de uma ação assistencial e jurídica, deslocava-a de um dos âmbitos em que foi especialmente tematizada, atribuindo-lhe um sentido diferente. Referimo-nos ao âmbito do movimento operário, em cuja agenda de lutas das diversas tendências que o conformavam estava a questão do trabalho do menor. O capítulo seguinte procura identificar quais os caminhos que a tematização do trabalho infantil estava tomando no movimento operário, tentando apreender o campo em que a discussão se dava.

1.3 As Lutas Operárias e o Trabalho Infantil

A literatura acerca do movimento operário indica que o trabalho fabril de crianças e adolescentes foi largamente utilizado e, neste aspecto, o Brasil não fugiu à regra do sistema industrial. Dentre as principais bandeiras de luta dos primeiros partidos operários organizados no Rio de Janeiro estavam a proteção ao trabalho feminino e ao trabalho do menor.⁴¹ José Murilo de Carvalho atribui a um acordo firmado entre o governo e o Tenente José Augusto Vinhaes, a primeira regulamentação neste sentido: o Decreto de 17 de janeiro de 1891. O personagem em questão foi o organizador de um partido operário com base nos ferroviários do Rio de Janeiro, representando uma tendência do movimento afinada com a articulação governamental e que, no plano sindical, veio a ser chamada de sindicalismo amarelo. Embora esta versão dos fatos não mencione a pressão generalizada em torno da regulamentação do trabalho infanto-juvenil, ou da sua abolição, aponta para a importância que o movimento operário estava adquirindo no momento. Indica ainda a existência, no interior deste movimento, de tendências dispostas a inserir-se no projeto de organização da sociedade a partir do Estado. Para tais projetos de participação, que desprezavam as dimensões políticas e civis implícitas na concepção de cidadania, Carvalho cunhou o termo "estadania".⁴²

Apesar de a participação infantil no movimento operário ainda não estar devidamente tematizada, e por conseguinte dimensionada, certamente teve alguma expressão porque o operariado brasileiro era composto em boa medida pela força de trabalho infanto-juvenil. As estatísticas disponíveis acerca do emprego de menores de idade na indústria indicam um grau de utilização considerável,

⁴¹ GOMES, Angela de Castro. **A Invenção do Trabalhismo**. São Paulo, Vértice - Editora Revista dos Tribunais: Rio de Janeiro, IUPERJ, 1988. A autora adverte que embora houvesse divergências entre os dois partidos que se organizaram inicialmente - o liderado por Vinhaes e o liderado por França e Silva - as principais reivindicações eram as mesmas. Cf p.52.

⁴² CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República Que Não Foi**. São Paulo, Companhia das Letras, 1987, p. 53.

principalmente na indústria têxtil. Maria Alice Ribeiro nos apresenta o panorama da situação no estado de São Paulo, do fim do século passado aos anos trinta do atual: "Em 1894 os estabelecimentos industriais localizados na Capital empregavam 5 019 operários. Deste total 840 eram do sexo feminino e 710 eram menores, correspondendo a 16,74 e 14,15% do operariado paulistano. Na indústria têxtil estavam ocupados por esta época cerca de (...) e 295 menores representando 41,55% do total de menores ocupados em trabalhos fabris (...). A força de trabalho feminina e infantil representava cerca de 73,5% do operariado têxtil".⁴³ Em 1901, num dos primeiros levantamentos sobre a indústria de São Paulo, Bandeira Júnior comentava a respeito do recrutamento de menores para os serviços fabris: "É considerável o número de menores a contar 5 anos de idade que se ocupam em serviços fabris, percebendo salários que começam por duzentos réis diários".⁴⁴

Prosseguindo no tempo Maria Alice Ribeiro nos dá notícia de um inquérito realizado pelo Departamento Estadual do Trabalho em 1912 onde estava registrado que "os trabalhadores do sexo feminino totalizavam, considerando adultos e crianças (...) 71,75% do operariado global... Discriminando-se por idade temos que os menores de 16 anos representavam cerca de 34,79% do operariado total. Dentre os menores, o maior contingente empregado era o de mulheres, compreendidas na faixa etária de 12 a 15 anos".⁴⁵

A imprensa operária denunciava reiteradamente a exploração do trabalho infantil. Os anarquistas, que vieram a dar o tom do movimento nas duas primeiras

⁴³ RIBEIRO, Maria Alice R. **Condições de Trabalho na Indústria Têxtil Paulista (1870-1930)** São Paulo, Hucitec/Editora da Unicamp, 1988. Os dados em questão são do relatório do Diretor da Repartição de Estatística e Arquivo de São Paulo, citado por BLANCO, Esmeralda da L. O. **Trabalho da Mulher e do Menor na Indústria Paulistana (1890-1920)**, p. 26, apud Maria Alice Ribeiro R. Op. cit., p. 148.

⁴⁴ BANDEIRA, Júnior, A.F. **A Indústria no Estado de São Paulo**. São Paulo, Diário Oficial, 1901, p. XI-XII apud RIBEIRO, Maria Alice R. Op. cit., p. 149.

⁴⁵ Ribeiro, Maria Alice. Op. cit. p.152. Este inquérito mostrava ainda que a jornada de trabalho, em 82,7% das 29 fábricas investigadas concentrava-se na faixa de 10 a 12 horas por dia. CF. p. 166.

décadas do nosso século, não se cansavam de alertar para a intensa expolição a que eram submetidos os operários menores de idade: "Basta permanecer à porta de qualquer fábrica à hora de principiar ou de cessar a laboração para se constatar que uma enorme legião de crianças se definha e se atrofia; num esforço impróprio para a sua idade, para enriquecer os industriais".⁴⁶

Analisando a ação dos dispositivos disciplinares nos primeiros anos do século, Margareth Rago mostrou que alguns meses antes da greve geral de 1917, em São Paulo foi criado um Comitê Popular de Agitação Contra a Exploração de Menores nas Fábricas, do Centro Libertário de São Paulo, que procurava lutar pela adesão dentro e fora do movimento operário à luta contra o trabalho precoce.⁴⁷ Em outra abordagem deste mesmo movimento, Esmeralda Blanco B. Moura mostrou que os operários articulavam o problema do trabalho infantil com o dos acidentes de trabalho, pois as crianças eram os que mais se acidentavam.⁴⁸ No Estado de São Paulo, embora nos códigos sanitários constassem medidas relativas à saúde e segurança do menor no trabalho, estas medidas eram sistematicamente burladas pelos industriais. Estes códigos diziam respeito não apenas à regulamentação do trabalho e começaram a vigorar no estado desde o final do século passado.⁴⁹

A crítica ao trabalho infantil pelo movimento operário era intensa e generalizada, mas apresentava certas nuances. Dentre elas estava a resistência representada pelos próprios operários menores de idade. Pesquisando sobre isto na imprensa operária, Margareth Rago encontrou indícios de que os pequenos operários

⁴⁶ A PLEBE, SP 10-09-1919 e 16-09-1919, Nos.3 e 8. Apud RIBEIRO, Maria Alice R. Op. cit. p.156.

⁴⁷ Rago, Luzia Margareth. Op. cit. p. 140

⁴⁸ A este respeito, Cf. MOURA, Esmeralda Blanco Bolsonaro. "A Infância Operária e os Acidentes de Trabalho em São Paulo" in PRIORE, Mary Del (org.) Op. cit. pp 122 a 126. A autora mostra que nos levantamentos realizados pelo Departamento Estadual do Trabalho, de 1912 a 1919, os operários das faixas de 10 a 20 anos representavam mais de 40% dos operários acidentados. CF. p. 118.

⁴⁹ Ibid. p. 116 e 117

atuavam na deflagração e na sustentação dos movimentos grevistas, além de terem as suas próprias formas de resistência à opressão: as brincadeiras, as fugas, as reações lúdicas de "freio" à produção e à ação dos mestres e contramestres.⁵⁰

No que diz respeito às tendências organizadas do movimento operário, a corrente anarquista se distinguia pela sua concepção peculiar de política e de pedagogia, o que lhe dava um ângulo diferente de visão do mundo da criança. A política, na acepção que lhes davam os anarquistas, situava-se, como é sabido, fora dos marcos da atuação parlamentar e do Estado. Sendo assim, sua crítica ao trabalho infantil não reclamava por uma legislação a este respeito. As crianças, segundo os libertários, não deviam ser submetidas ao trabalho, pois tinham o direito à emancipação através de uma educação livre e criativa, capaz de eliminar a diferença entre o trabalho manual e intelectual.⁵¹ No horizonte do projeto anarquista, mais do que uma revolução política estava uma revolução social, buscada cotidianamente através de múltiplos instrumentos culturais. A educação era privilegiada e entendida em sentido amplo. Para eles não se tratava de regulamentar o trabalho infantil, mas de empreender sua abolição e assegurar o direito à infância.

As demais expressões do movimento operário (socialistas, cooperativistas e, a partir dos anos vinte, os comunistas) reivindicavam a regulamentação do trabalho infantil no interior de uma proposta de regulamentação ampla do trabalho. As agendas de luta operária incluíam a regulamentação do trabalho infantil junto com a luta pela redução da jornada de trabalho, pela regulamentação dos acidentes de trabalho, o direito às férias e à aposentadoria, dentre outros itens. Assim é que em 1917, sob a influência das grandes greves operárias - que naquele momento adquiriam ressonância mais ampla articulando-se com as insatisfações das demais

⁵⁰ Rago, Margareth. Op. cit. pp 143 a 146.

⁵¹ Sobre os anarquistas, baseamo-nos especialmente em Rago, Margareth. Op. cit e Gomes, Ângela de Castro. A Invenção do Trabalhismo. Op. cit.

camadas assalariadas urbanas - a Câmara Federal deu início a um intenso debate em torno de um código do trabalho.⁵²

Acompanhando os debates acerca da legislação social no Brasil a partir deste período, Ângela de Castro Gomes mostrou que dentre os projetos de regulamentação do trabalho operário propostos em 1917, estava um especificamente referido ao trabalho de menores. Tratava-se do projeto no. 135, de 24 de julho, de autoria do deputado Maurício de Lacerda, representante da corrente de parlamentares afinados com muitas das reivindicações operárias e, por isto, identificada pela autora como "trabalhista". Neste projeto estava fixada a idade de quatorze anos como limite mínimo para o exercício do trabalho. Entretanto, dos debates empreendidos resultou uma proposta de código do trabalho que recuava em vários pontos, dentre os quais no limite de menoridade para o trabalho, que foi estabelecido em dez anos.⁵³

Da intensa discussão deste código do trabalho, travada entre os anos de 1917 e 1919, uma única lei foi votada e sancionada: o Decreto no. 3.724, de 15 de janeiro de 1919, que regulamentava os acidentes de trabalho. Sendo assim, um novo código do trabalho continuou no terreno das reivindicações, e em 1923 uma proposta foi articulada através do projeto No. 265, que retomava a regulamentação do trabalho industrial e comercial. Segundo Gomes, as disposições deste projeto abarcavam todos os aspectos já discutidos naquele que estivera em questão em 1917, mas assim como aquele acabara reduzido à lei sobre os acidentes de trabalho, o segundo resultou em duas leis apenas: a lei de férias de 1925 e o Código de Menores de 1927.

⁵² As análises dos debates na Câmara Federal estão apoiadas no trabalho de Ângela de Castro Gomes sobre a legislação social no Brasil. CF GOMES, Ângela de Castro. **Burguesia e Trabalho: Política e Legislação Social no Brasil - 1917/1937**. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979.

⁵³ Ibid., p. 58 e seguintes.

No decorrer dos debates, a lei de férias tinha sido objeto de acirradas disputas, mas a necessidade de regulamentação do trabalho de menores era "quase um ponto pacífico e consensual na Câmara e até nos setores empresariais", havendo divergências apenas em torno de aspectos pontuais, conforme se verá mais adiante.⁵⁴ Este relativo consenso demarcava, portanto, o terreno estratégico onde os empresários estavam dispostos a ceder para não perder nos demais. Pois, como se sabe, na sua luta contra a implantação da legislação trabalhista no Brasil os empresários não se valeram apenas do confronto direto. Como o demonstrou Gomes em sua exemplar pesquisa, foi insistindo em alguns pontos, mas cedendo em outros; atrasando na tramitação de projetos ou discutindo aspectos de sua regulamentação, que o patronato conseguiu adiar a votação de um conjunto de leis num código do trabalho. A CLT, que é uma consolidação das leis existentes, só veio a se constituir em 1943 e representa uma das faces da resistência à implantação de um Código do Trabalho nos anos vinte. Diríamos ainda que outra face pode ser encontrada no Código de Menores, o qual capturou o trabalho do menor para o campo do discurso assistencial e jurídico, inventando um saber em torno da figura jurídica do menor que destituiu a criança e o adolescente proletários de sua ação autônoma, com um estatuto compatível com a sua existência de operários, que não haviam deixado de ser, a despeito da legislação do menor.

⁵⁴ Ibid., p. 98. A autora informa ainda que depois do Código de Menores a questão do trabalho do menor não tinha sido encerrada, sendo que em 1931 foram elaborados seis anteprojetos de leis sociais pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, dentre os quais se encontrava um relativo à regulamentação do trabalho do menor. A lei só foi promulgada em 1932, pelo Decreto No. 22 042, de 3 de novembro. Esta lei foi integrada à CLT em 1943. Cf. p. 224, 225 e 226.

1.4 Um Projeto se Impõe

As visões do empresariado sobre a legislação trabalhista não eram exatamente homogêneas, mas no conjunto convergiam impondo restrições a uma ampla regulamentação. Neste processo é que coube à regulamentação do trabalho do menor (juntamente com o da mulher e a "proteção" aos acidentados) um papel estratégico: o preço que o patronato via-se forçado a pagar, ainda que quase só no plano formal, pois o trabalho infanto-juvenil não deixou de ser utilizado seja abertamente seja com o disfarce da figura do "aprendiz". Para construir esta história, continuamos ainda nos valendo da pesquisa de Ângela de Castro Gomes, que analisou a atuação dos representantes do patronato na Câmara Federal distinguindo-os em duas bancadas: os "gaúchos" e os "paulistas".⁵⁵

Os parlamentares gaúchos eram os mais radicalmente contra a legislação que regulamentava o trabalho, argumentando que o nosso direito civil estabelecia a liberdade de contrato entre as partes. Suas concessões só se deram, ao final, no que se referia aos acidentes de trabalho e à "proteção" ao trabalho da mulher e do menor. Com isto estabeleciam um deslocamento em relação aos termos do debate proposto pelo movimento operário, pois o conflito trabalhista (ou de classes, nas formulações alternativas utilizadas) ficava reduzido a um problema moral ou de saúde pública. Enquanto tal, a solução apontada seria a educação do proletariado. A assimilação, pela bancada gaúcha, das leis relativas aos acidentes de trabalho e às que se dirigiam às mulheres e menores dava-se por considerar que nestes casos a intervenção do Estado estaria dirigida aos desprotegidos, aos que nem eram cidadãos (mulheres e crianças) ou que se viam expulsos do mercado de trabalho (os acidentados). Neste sentido "tal atuação [podia] ser concebida não como uma conquista de direitos por

⁵⁵ A análise de Gomes não se restringiu à atuação dos parlamentares, incluindo as intervenções das associações do patronato carioca. Para efeitos de simplificação, expusemos com mais detalhes a atuação das bancadas estaduais na Câmara Federal.

parte do operariado, mas sim como uma realização quase que filantrópica, não constituindo uma intervenção indébita do Estado e não se chocando com a concepção liberal do mercado".⁵⁶ A perspectiva assumida pelos parlamentares do sul remete a uma maneira de ver a questão que não foi exclusiva dos agentes citados e muito menos uma particularidade brasileira. A transformação das reivindicações operárias em leis de conotação assistencial teve em outros países também um evidente efeito de reverter-lhes o sentido, pelo menos o sentido que lhes era atribuído pelos setores radicais. O retorno enquanto benefício assistencial e filantrópico foi o artifício mais adequado para o projeto de normalização que foi se afirmando, não só aqui entre nós, mas em vários países europeus.⁵⁷

Os deputados da bancada paulista possuíam visão mais diretamente pragmática da legislação, pois encaravam-na como instrumento de contenção do movimento operário e, enquanto tal, passível de negociação. Além disso, os paulistas eram "importadores de braços", como o dizia o deputado Raul Cardoso, e necessitavam oferecer alguma proteção ao trabalho para atrair os imigrantes estrangeiros. Desta forma, a atuação da bancada paulista procurava evitar a posição extremada dos gaúchos, bem como o intervencionismo dos deputados "trabalhistas". As leis que defendiam então eram as que se dirigiam aos menores, às mulheres e aos acidentados, chegando até a aceitar a regulamentação do horário de trabalho.⁵⁸

A forma como os industriais e seus representantes lidavam com a legislação do trabalho resultava pois na visualização de certos segmentos sobre os quais poderia incidir a ação "protetora" e "assistencialista" da lei, distinguindo-os do conjunto de proletariado. Esta visão impregnava a legislação de um caráter assistencial e

⁵⁶ Ibid., p. 76 e 77.

⁵⁷ Remetemos à Prússia de Bismark, caso explorado por vários autores e examinado de perto também por Angela de Castro Gomes.

⁵⁸ Gomes, Ângela de Castro. Op. cit., p. 82.

filantrópico e contribuía para apresentá-la não como o resultado da ação combativa dos operários, mas como outorga do Estado. Neste ponto, os empresários passaram a ser um dos principais construtores do mito da outorga, pois ao argumentarem contra uma extensão das leis para além dos segmentos feminino, infantil e acidentado atribuíam ao Estado uma antecipação indevida, como se este se adiantasse às lutas operárias, ainda tão incipientes aqui, como tentavam fazer crer. É na construção dessa formulação que "o operariado passa a ser progressivamente eliminado do discurso como elemento ativo e propulsor destas iniciativas governamentais, para surgir como um elemento passivo a quem elas se destinam prazerosamente".⁵⁹

Gomes observa ainda que esta argumentação dos industriais teve uma consequência objetiva e imediata para a sua prática: foi se constituindo na justificativa da não aplicação das leis que eram promulgadas e na fundamentação dos sucessivos pedidos de reforma das leis existentes. Quanto a este aspecto, é importante lembrar que mesmo a legislação relativa aos menores não ficou imune às reações do patronato, os quais, embora não problematisassem a lei em si, reagiam contra o limite de idade fixado e ao número de horas permitido. No ano de promulgação do Código de Menores, o Centro de Fiação e Tecelagem de São Paulo reagiu a ele propondo que o trabalho de menores entre 13 e 18 anos fosse equiparado ao do adulto e só os menores de 13 anos fossem submetidos a uma jornada de 6 horas.

Nos argumentos utilizados contra o Código, a crítica ao Estado vinha acompanhada da "demonstração" de que os próprios operários estariam sem condições de receber os benefícios da legislação, pois eram os pais que mentiam sobre a idade dos filhos para que estes pudessem trabalhar. Tal argumento, como já

⁵⁹ Ibid., p.190.

vimos, foi também utilizado por Lemos Britto, que não se via como um representante dos interesses patronais, mas como um defensor ardoroso da legislação do menor.

No desrespeito ao cumprimento da legislação sobre o menor, os empresários contavam com a firme oposição de alguns juízes, sendo que em 1928 e 1929 foram "sucessivos os problemas que os comerciantes e industriais do Rio de Janeiro e de São Paulo [tiveram] com os juízes de menores dessas respectivas cidades. Estes fiscalizavam o cumprimento da lei, cobrando multas que irritavam consideravelmente o empresariado. Diversos recursos haviam sido impetrados no Tribunal Superior de São Paulo, de Minas e até no Supremo Tribunal Federal, mas todos davam ganho de causa aos juízes"⁶⁰.

O conflito entre os juízes e empresários aponta para uma outra dimensão das lutas do momento e que apresentava certos interlocutores "descolados" dos interesses, tanto do patronato como do movimento operário. Os juristas, médicos e demais especialistas que interferiam nos debates viam-se de uma certa maneira acima dos interesses polarizados, como integrantes da elite intelectual, "sem outro mandato a não ser o derivado de suas convicções".⁶¹

As convicções da autoproclamada *intelligentsia* brasileira do período (anos 20-40) estavam alicerçadas nos seguintes pilares: em primeiro lugar, no conceito que os intelectuais tinham de si próprios - portadores de um saber positivo capaz de "fundamentar uma administração científica dos homens e da natureza"; em segundo, na missão que lhes estaria colocada: aspirantes à organização da nação, já que

⁶⁰ Ibid. , p. 184.

⁶¹ O processo de formação das camadas intelectuais é, para Gramsci, complexo "por causa das várias formas que até nossos dias assumiu o processo histórico real", mas ele acrescenta que as formas históricas assumidas não estiveram descoladas dos grupos sociais fundamentais. Cf. GRAMSCI, Antônio. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. São Paulo, Círculo do Livro, s.d., p 7 e 12. Para as análises relativas aos intelectuais brasileiros consultamos basicamente PÉCAUT, Daniel. **Os Intelectuais e a Política no Brasil - Entre o Povo e a Nação**. São Paulo, Ática,1989. A frase entre aspas está à p.24; ORTIZ, Renato. **Cultura Brasileira e Identidade Nacional**. São Paulo, Brasiliense,1985.

desiludidos com a gestão oligárquica das instituições, não viam outra alternativa senão a sua conversão à ação política; por fim, na própria concepção de política que professavam: arte de governar e relacionar-se com o saber científico, a ser empreendida por uma elite dirigente a partir do Estado (ou, a partir do poder institucional, pois segundo Pécaut a "intervenção política dos intelectuais inseriu-se numa conjuntura de recriação institucional" e nenhuma instituição "escapou da necessidade de assumir uma nova legitimidade: tanto a Igreja como o Exército, tanto o Estado como os estabelecimentos de ensino superior").⁶²

Vimos, no caso dos juízes e do penitenciário Lemos Britto, que a criação e remodelamento de instituições para a "preservação" de menores bem como a elaboração de uma legislação específica estavam na mira de seu ímpeto de recriação institucional. A preocupação com a criança e o jovem de maneira geral inscrevia-se no projeto de melhoria da raça e de formação da nacionalidade. Neste projeto, estavam solidários com os demais segmentos que compunham a categoria dos autodenominados intelectuais brasileiros, pois, embora as concepções por eles professadas comportassem diferenças, todos convergiam enxergando no "imperativo nacional" o ponto a nortear suas ações. Em torno deste objetivo organizou-se um campo de percepção e debate sobre a realidade brasileira onde o povo inexistia, cabendo aos intelectuais fomentar as condições para a sua confirmação. Tratava-se de um campo de feição acentuadamente autoritária e excludente, e que teve como efeito a eleição de todos os que não se inseriam neste projeto como inimigos (indesejáveis, estrangeiros, anarquistas e principalmente após 1935, comunistas). Como só era legítima a identificação com a problemática nacional,

⁶² Pécaut, Daniel. Op. cit., p. 22. Nem todas as correntes anti-liberais estiveram "igualmente dispostas a remeter ao Estado a tarefa de organizar a sociedade", como o demonstrou Pécaut problematizando a expressão "ideologia do Estado" utilizada por Lamounier. Mas, como o próprio autor acrescenta a seguir, todos, incluindo os católicos, tinham o Estado como referência da política e da nação, sendo atribuído a ele a prerrogativa de promover a coesão da nação. Cf p. 45 e 46.

excluía-se a identificação classista, ou com outros interesses particularizados. Estava pois criado o ambiente para a auto-identificação dos grupos de formação especializada como *intelectuais*, situados acima dos interesses específicos dos demais grupos sociais e apoiados exclusivamente no saber científico do qual eram portadores.

Retomando o caso específico dos "militantes da causa do menor", vimos que seus argumentos estavam inseridos neste mesmo universo conceitual que associava política e ciência (o positivismo e o darwinismo social orientavam as formulações do momento) e excluía da política as massas populares, elegendo o Estado como o organizador da nação. O Estado por sua vez seria recriado pelas mãos desta elite portadora dos saberes científicos, a única capaz de fazer coincidir a ação política com os interesses gerais do país. Neste sentido, juristas, penitenciarietas, médicos e demais especialistas viam-se destacados tanto das oligarquias (cuja incompetência levava ao descrédito o liberalismo), como dos comerciantes e industriais, para não falar do povo, que "ainda não existia propriamente".⁶³ Apesar desta auto-atribuída independência, nossos especialistas comungavam com os setores dominantes não só o temor à desordem, como a perspectiva denegadora da ação real do proletariado enquanto ator na cena do período. Sendo assim, também para eles a legislação social era vista como descolada das iniciativas populares, tendo a si próprios como seus formuladores: elite esclarecida, fundamentada nos valores da civilização, que se aliava ao Estado na sua tarefa de constituir a nação.

O projeto que foi se constituindo e impondo-se a todos apagou da legislação social as marcas das lutas operárias elegendo outros "pais fundadores": o Estado, os

⁶³ Sobre a visão que os intelectuais tinham dos industriais é ilustrativa a seguinte declaração de Alceu Amoroso Lima: "O regime industrial empírico é um fator de degenerescência. O capitalismo instintivo, levando ao conceito de **lucro** ilimitado como base da vida econômica, é outro fator de degenerescência". Pécaut colhe esta citação de MEDEIROS, Jonas. **Ideologia Autoritária no Brasil (1930-1945)**, Rio de Janeiro, FGV, 1978. Cf. p.44.

filantropos, os juízes, etc. No mesmo movimento transformou o que poderia ser incorporado como um direito de cidadania numa doação, dando corpo ao que veio a ser chamado de "ideologia da outorga".⁶⁴ Esta metamorfose foi operada tanto no que dizia respeito à legislação do menor como à legislação trabalhista de maneira geral, da qual a primeira foi peça-chave.

A legislação do menor foi peça-chave na construção da ideologia da outorga em pelo menos dois sentidos. Por um lado, atenuando o alcance das reivindicações operárias ao fazer parte da estratégia de atendimento gradativo e desvirtuado de muitas de suas demandas. O desvirtuamento, por outro lado, cumpria o papel de omitir a ação operária na defesa das crianças operárias, incluindo aí a ação destas próprias crianças. O Código de Menores teve ainda o efeito de "menorizar" o operário juvenil e de confiscá-lo do seu papel de força de trabalho fundamental na indústria. A eficácia do discurso vencedor foi tal que retirou o trabalho do menor do terreno da crítica à exploração, onde havia sido colocado pelo movimento operário, colocando-o no terreno da ajuda humanitária e educativa propiciada pelos industriais.

As consequências da transmutação dos direitos conquistados em doação foram profundas e demarcaram o tipo de cidadania que veio a ser exercida no país. Por um lado, porque o "contrato social" firmado na gratidão e lealdade pela dádiva instaura uma lógica da reciprocidade mantenedora das hierarquias sociais, pois o que recebe fica obrigado em face de quem dá.⁶⁵ A gratidão, dando "força, sentido e futuro ao

⁶⁴ Os autores usam alternadamente as expressões *mito* da outorga ou *ideologia* da outorga. Ambas as expressões nos parecem adequadas pelo fato de que a outorga enquanto construção ideológica não apenas se mantém numa "memória nacional" através da história contada pelos dominantes, como ainda é atualizada numa série de *rituais*. Ao que parece a distinção entre uma *memória nacional* conformada pela ideologia e uma *memória coletiva* atualizada pela ritualização da tradição desaparece se levamos em conta a "cidadania regulada". Conferir a diferença entre mito e ideologia em Renato Ortiz, Op. cit. , p.135.

⁶⁵ Esta é uma síntese da sugestiva análise de Ângela de Castro Gomes. A autora usa livremente, o trabalho de Marcel Mauss - "Ensaio Sobre a Dádiva"- e o artigo de Marshall Sahlins - "On The

contrato social assim firmado" não só mantém o pacto, mas tem uma *positividade* já que "as regras de reciprocidade tecidas em uma sociedade podem ser a origem de grupos, partidos, enfim, podem ter a qualidade de produzir fronteiras de reconhecimento social e político".⁶⁶ A lógica da reciprocidade esconde portanto a violência do poder mantenedor das hierarquias, produzindo ao mesmo tempo o par de interlocutores legítimos no momento: o *povo*, de um lado, "a quem se apelava como fonte e base do governo e que era identificado na população de trabalhadores corporativamente hierarquizada", e o Governo, de outro : "o *Estado* corporificado funcional e pessoalmente na figura do presidente Getúlio Vargas".⁶⁷ O povo definido desta forma era o trabalhador brasileiro entendido como o cidadão, não da democracia liberal burguesa, mas da democracia dita social. Tal formulação de democracia constitui-se num dos pilares do Estado Novo, auto-proclamado em 1937 como fundado na justiça social em contraposição aos valores da igualdade civil e política da democracia burguesa. Tratava-se de uma "democracia das corporações", produtora de uma cidadania regulada por um sistema de estratificação ocupacional.

Inegavelmente a fórmula não deixava de ser criativa, como assinalou Gomes, mas a sua capacidade de incorporação dos trabalhadores à vida política do país, antes de ser propugnada como real, deve ser avaliada no seu alcance e no seu significado histórico.⁶⁸ Sob o prisma do alcance, este era limitado aos trabalhadores das

Sociology of Primitive Exchange". Cf. Gomes, Ângela de Castro. *A Invenção do Trabalhismo*. Op. cit. p.195 a 197.

⁶⁶ Ibid., p. 197. Usamos o termo *positividade*, estranho ao texto da autora, no sentido de mostrar a convergência possível entre a apreensão das regras de reciprocidade como produtoras de fronteiras de identidade e a formulação foucaultiana do poderes disciplinares como produtores da individualidade moderna. O que aproxima a abordagem antropológica da formulação de Foucault é a percepção contemporânea de que as relações de poder não se exercem pela via exclusiva da repressão, daí sua efetividade, investindo os corpos e produzindo novas figuras (indivíduos, sujeitos, essencialmente demarcados pelas relações de poder).

⁶⁷ Gomes, Ângela de Castro. Op. cit., p.226.

⁶⁸ Ângela de Castro Gomes defende que a cidadania inventada pelo trabalhismo getulista promoveu uma real incorporação dos trabalhadores à vida política do país e que esta ideologia, ainda que gerada no campo de uma democracia corporativista não é incompatível com a "liberal democracia". Esta avaliação insere-a na perspectiva de racionalização justificadora do trabalhismo.

profissões regularizadas, portadores de uma carteira de trabalho. É este o ponto apreendido por Wanderley Guilherme dos Santos quando cunha a expressão *cidadania regulada*, mostrando que a fórmula aqui vigente de cidadania consistiu numa "engenharia institucional" fundamentada num sistema de estratificação ocupacional: "Por cidadania regulada entendo um conceito de cidadania cujas raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional e que, ademais, tal sistema de estratificação é definido por norma legal (...) são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei."⁶⁹

A extensão, neste caso, viria a depender do poder de barganha dos empregados de cada ocupação, poder este de antemão restrito pela legislação sindical corporativa e pela repressão policial cada vez mais intensiva após a decretação da Lei de Segurança Nacional em 1935. Obviamente tal sistema de estratificação ocupacional estava montado sob um código de valores políticos sim, só que não os da cidadania liberal-burguesa. Como vimos, o "pacto" aqui instituía outros atores - governo e povo - e fundava-se nos valores do trabalho acima dos componentes da liberdade civil e política. Sendo assim, a repressão direta aparecia como incidindo sobre os não-cidadãos da democracia social: os anarquistas ("estrangeiros"), os comunistas e os desocupados (vadios, capoeiras, menores perambulantes, etc). Uma das linhas de fronteira de reconhecimento político e social se dava no interior mesmo da classe operária, agenciando para a cidadania apenas aqueles identificados com esta regulação. Sob este aspecto, o alcance da cidadania pode ser dimensionado em relação ao efeito que veio a ter a democracia social para o movimento operário: demarcou o horizonte conceitual a partir do qual se poderia pensar a organização

⁶⁹ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira**. 2a. edição, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1987, p. 68.

política, sindical e cultural. A perspectiva emancipadora e libertária que chegou a estar no horizonte do possível e do pensável foi erradicada. As demais perspectivas ancoradas nas dimensões civis e políticas da cidadania já anteriormente conquistadas também perderam espaço.

Para finalizar, retomando a discussão dos direitos no âmbito da menoridade, não se pode perder de vista o fato de que em pelo menos um dos projetos que se constituíram no início do século, à criança não foi negado o direito à autodeterminação. A proposta anarquista, construída em termos inteiramente alheios à que se impôs, descortinava a possibilidade de um direito alternativo, como pode se ver pelo brado do jornal A Terra Livre: "Pois à pergunta: a quem pertence a criança? respondo resolutamente: nem à família nem ao Estado, mas a *si própria*. E ao suposto direito da família e do Estado cujas entidades não têm respeito pela criança débil, ignorante e desarmada mais que deveres, oponho o *direito criança*. A criança tem o direito ao pão do corpo, desenvolvimento físico; ao pão da inteligência, desenvolvimento intelectual e ao pão do coração, desenvolvimento do seu ser afetivo".⁷⁰

Ao contrário desta proposta emancipatória, o projeto vencedor instituiu o *direito do menor*. Este, sim, era cabível no espaço político fundado na ideologia da outorga (o qual ajudara a conformar) pois dentre os interlocutores legítimos apenas ao Estado era atribuída autonomia. O povo estava "sendo constituído" e também ele permanecia sob tutela no terreno da menoridade.

⁷⁰A Terra Livre, 1- 01-1910 apud Rago, Margareth. Op. cit., p. 152.

2. A TRAJETÓRIA DA QUESTÃO DO MENOR

2.1 A Separação entre a Criança e o Menor

No capítulo anterior vimos como foram se estabelecendo as condições para que se inventasse uma questão do menor, tematizando a experiência das crianças proletárias brasileiras enquanto questão de assistência e proteção a ser garantida pelo Estado, com o auxílio dos especialistas do momento. Confirmamos a datação proposta por Londoño nos anos vinte, mas problematizamos o confronto sugerido entre a "assistência e proteção" e o tratamento policial. Indicamos então que o confronto era outro, apoiando-nos especialmente nas pesquisas de Gomes, Rago e Ribeiro, que embora focalizadas em outros aspectos apresentaram elementos essenciais para o exame da questão nos termos em que propusemos. O exame do Código de Menores e das formulações do jurista Lemos Britto nos permitiu conhecer diretamente a proposta nos moldes em que foi juridicamente fixada, de forma a relacioná-la com as condições que então se formaram para que viesse a se efetivar.

A instituição da questão do menor não significou o equacionamento dos problemas que foram colocados no horizonte da intervenção assistencial e protetora dos poderes públicos. Por um lado, porque é constitutivo das questões deste tipo serem formulações desenraizadas das experiências populares, impostas segundo uma racionalidade técnico-burocrática, cuja lógica resulta em estarem continuamente perseguindo o alvo proposto, sem contudo alcançá-lo. E isto a despeito da competência técnica dos especialistas nos saberes que vão se formando em torno de cada uma e nas suas articulações. Conforme demonstrou Foucault na sua história da loucura, da clínica e do penitenciário, saberes e poderes se instituem reciprocamente, o que pressupõe a invenção recorrente de novas figuras e de novos "sujeitos".⁷¹

⁷¹ A obra de Foucault que mais de perto nos forneceu ferramentas para pensar as descobertas da pesquisa e definir seus rumos foi "**Vigiar e Punir**". Depois dela as referências principais foram a

Além disso, o não alcance dos objetivos imediatamente estabelecidos possui outra dimensão, pois a eficácia de certos enquadramentos normativos e disciplinares manifesta-se muitas vezes lá onde não é procurada. Os reincidentes "programas de reforma" nasceram com a prisão, observou Foucault, indicando que não foram provenientes "de um atestado de fracasso devidamente lavrado", mas que a reforma é como que o programa da prisão, pois esta "se encontrou, desde o seu início, engajada numa série de mecanismos de acompanhamento, que aparentemente devem corrigí-la, mas que parecem fazer parte de seu próprio funcionamento, de tal modo têm estado ligados a sua existência em todo o decorrer de sua história".⁷² As reformas, portanto, são constitutivas da forma-prisão, a qual se generalizou (assim como a forma-salário), contribuindo para a eficácia no funcionamento do corpo político moderno. Para o filósofo e historiador francês a "generalidade carcerária" mistura "incessantemente a arte de retificar com o direito de punir", "baixando o nível" a partir do qual a punição se torna aceitável, pois a penalidade fica como que naturalizada ao se transformar em prescrição normalizadora feita pelo médico, pelo pedagogo, pelo psicólogo ou pelos demais especialistas.⁷³ Sua eficácia residiria nesta conformação normalizadora e no "formidável direito de punir" que dela emerge. A

coletânea organizada por Roberto Machado sob o título de "**Microfísica do Poder**" e o trabalho deste autor acerca da trajetória da arqueologia de Michel Foucault, intitulado "**Ciência e Saber : A Trajetória da Arqueologia de Michel Foucault**". A citação bibliográfica completa virá sempre que a obra for mencionada diretamente ou, caso não o seja, na bibliografia ao final deste trabalho.

⁷² FOUCAULT, Michel. Op. cit., p. 209. Para ele, a eficácia da prisão enquanto "generalidade carcerária, funcionando em toda a amplitude do corpo social" está em ter produzido o corpo político moderno, conformado, reciprocamente, pelo "contrato" e pela disciplina.

⁷³ "Há uma forma-salário da prisão que constitui, nas sociedades industriais, sua 'obviedade' econômica e permite que ela apareça como uma reparação. Retirando tempo do condenado, a prisão parece traduzir concretamente a idéia de que a infração lesou, mais além da vítima, mas a sociedade inteira" Cf. **Vigiar e Punir**, p. 208. Foucault constrói esta analogia a partir da análise de Marx sobre a generalização da forma-salário. De Marx, Foucault retoma ainda as análises históricas de "O 18 Brumário de Luis Bonaparte", para mostrar que o exacerbamento das ilegalidades populares em 1848, na França, contribuiu para uma nova forma de gestão das mesmas, com a separação entre a plebe proletarizada e a plebe distribuída no lumpemproletariado, objeto da manipulação pelo "partido da ordem". Ibid. p. 228 a 269. A menção ao "18 Brumário" está na nota no. 47, citada à p.246. Esclarecemos que Foucault não utiliza a denominação "partido da ordem", mas ela foi cunhada pelos revolucionários nas jornadas do 1848 francês. Cf. AGULHON, Maurice. **1848: O Aprendizado da República**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

questão do menor nos pareceu ser uma das generalizações da forma-prisão e a pesquisa sobre a sua "trajetória" nos permitiu apresentar *algumas* das formas que veio a assumir.

A trajetória da questão do menor não coincide com a das crianças concretas que foram subsumidas pelos serviços assistenciais e jurídicos. Esta só pode ser reconstituída se na massa documental das instituições assistenciais e prisionais algumas vozes puderem emergir nas condições em que foram capturadas. Embora tal pesquisa seja fascinante e esteja em nossos planos futuros, não é este o caminho seguido aqui.

Ao construir esta história da questão do menor, procuramos demarcar somente um dos caminhos que ela trilhou: o caminho de sua incorporação pela burocracia estatal. Também aí não tivemos a pretensão de esgotar as histórias possíveis. Nosso interesse foi se dirigindo no sentido de localizar e datar a separação ocorrida entre *crianças* e *menores* nos serviços que foram sendo criados, e acompanhar a assistência e a proteção aos menores no seu percurso próprio.

No âmbito institucional, a separação entre crianças e menores se deu no início dos anos vinte, vindo a assumir a sua forma mais permanente nos anos quarenta. A partir daí acompanhamos a trajetória dos serviços dirigidos aos *menores*, tentando identificar como estes foram apresentados e justificados. A direção que a pesquisa foi tomando não obedeceu integralmente ao plano inicial, pois deixamo-nos guiar pelos caminhos abertos no contato com as fontes consultadas. Assim é que começamos com o exame das leis e decretos que foram instituindo os serviços e, no percurso, voltamos aos "historiadores" das leis de menores, passando pelos relatórios oficiais e descobrindo na imprensa uma fonte valiosa para perceber as articulações entre as formulações oficiais e as demandas expressas em outros

âmbitos. Desta montagem resulta mais uma história a ser contada. Voltemos à narrativa.

A assistência aos menores se dava no reduto das ordens religiosas ou da filantropia privada, com intervenções pontuais do Estado na dotação de alguns recursos, na fiscalização quando da promulgação das primeiras leis de proteção e na execução direta da assistência ou do "enclausuramento", como foi o caso dos patronatos agrícolas e das escolas correcionais.⁷⁴

Com a invenção da questão do menor, que veio acoplada ao redimensionamento do papel do Estado a partir dos anos vinte, a assistência e a proteção foram assumidas pela esfera pública, no plano normativo, fiscalizador e em algumas intervenções diretas. Antes mesmo da promulgação do Código de Menores em 1927, já tinha sido organizado o *Serviço de Assistência e Proteção à Infância Abandonada*, em atendimento às insistentes demandas pela proteção formalizada em leis e serviços estatais. Curiosamente este serviço foi instituído por uma lei orçamentária (lei no. 4 242, de janeiro de 1921), que no seu artigo terceiro autorizava o governo a abrir os créditos necessários ao atendimento proposto, fixando as suas bases.⁷⁵ Estas consistiam, em primeiro lugar, na reforma ou construção da infraestrutura física do atendimento: o Abrigo, a Casa de Preservação para os menores do sexo feminino, a ampliação da Escola 15 de Novembro, que apareceram no Código de 1927 como instituídos por aquela consolidação de leis relativas aos menores. Em segundo lugar, o governo era autorizado a nomear livremente um *juiz de direito privativo de menores*, bem como os funcionários de

⁷⁴ A Escola de Preservação 15 de Novembro situada em Quintino no estado do Rio de Janeiro tem uma impressionante história de "renascimentos". Segundo Lemos Britto ela foi fundada em 15 novembro de 1899. A regulamentação ocorria também de forma pontual e, a título de exemplo, vale mencionar que em 1907 foi apresentado por Alcindo Guanabara um projeto de lei regulando a escola de reforma. Sobre estes institutos, os patronatos e orfanatos existentes do final do século aos anos vinte, as principais referências são levantadas por Lemos Britto e Moncorvo Filho, nas obras já citadas.

⁷⁵ Leis do Brasil - Legislativo. Vol. 1 - jan./dez. 1921. CEDI, Câmara dos Deputados. CF anexo 1.

apoio necessários ao exercício desta função. Em terceiro, a lei regulamentava as situações de abandono e delinquência, prescrevendo as medidas aplicáveis em cada caso. Comparativamente à consolidação de 1927, o artigo terceiro da lei orçamentária de 1921 era um Código de Menores reduzido, sem entrar na regulamentação do trabalho de menores e naqueles itens prescritos pelos médicos higienistas para as "crianças de primeira idade" e "infantes expostos". Em 1923, através do Decreto No. 16 272, de 20 de dezembro, era aprovado o Regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados, o qual reordenava as prescrições da lei de 1921 e criava um *Juízo de Menores*.⁷⁶

O Código de Menores promulgado em 1927, por ser uma consolidação das leis já existentes, adicionou a regulamentação prescrita pela medicina higiênica. Prescrevia a Consolidação que os estados e municípios deveriam determinar em leis e regulamentos os modos de organização dos serviços de vigilância e inspeção médica instituídos para a proteção aos menores(art.11); determinava ainda que no Distrito Federal a Inspetoria de Higiene Infantil ficaria encarregada da vigilância instituída pela lei (art. 12); recriava o Conselho de Proteção e Assistência aos Menores, associação de utilidade pública com personalidade jurídica, que deveria se constituir em auxiliar do juiz e dos serviços assistenciais nas ações dirigidas aos menores, podendo para este fim receber legados, heranças, doações, etc (art. 222); autorizava o governo federal a auxiliar, "de acordo com a lei de subvenções, as 'creches, institutos de gotas de leite' ou congêneres de assistência à primeira infância e puericultura"(art. 13).

⁷⁶ Neste mesmo ano, o Decreto No. 16273, de 20 de dezembro, reorganizava a Justiça do Distrito Federal, incluindo o Juiz de Menores. Pelo Decreto percebe-se que existiam dois juizes de órfãos e ausentes na estrutura da justiça do DF. Em São Paulo, o Juízo Privativo de Menores da comarca da capital foi criado pela lei estadual No. 2 059, de 31 de dezembro de 1924, publicada no diário oficial do estado em 9 de janeiro de 1925. A este respeito, cf. **Juizado de Menores de São Paulo: Fatos e História - 1925/1975** (edição comemorativa do cinquentenário do Juizado de Menores da Capital). São Paulo, S. E., 1975, p. 41.

O Código portanto referia-se às crianças e aos menores, sendo que nele a separação articulava a idade a determinados tipos de assistência. A criança era o sujeito da primeira infância em atendimento nutricional, de saúde e educacional (talvez as creches tenham sido o lugar onde estes três saberes mais se cruzaram). Os menores eram o objeto da intervenção nos estabelecimentos assistenciais, disciplinares e no abrigo subordinado ao Juízo de Menores do Distrito Federal (que os dividia nas categorias de abandonados e delinquentes).

O Código vigorou por mais de 50 anos e neste meio século imprimiu aos serviços a separação mencionada. Já no início da década de quarenta tínhamos em dois ministérios diferentes os serviços organizados em direção às duas infâncias: o *Serviço de Assistência aos Menores*, subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores e o *Departamento Nacional da Criança*, integrante do Ministério da Educação e Saúde. Vejamos como estas criações institucionais foram apresentados pelos documentos do período.

Num relatório preparado em todas as áreas de governo para dar conta das realizações do Estado Novo, no título "proteção jurídica de menores", estava dito que em 1941 o Decreto-Lei No. 3 799 transformara o antigo Instituto Sete de Setembro em Serviço de Assistência a Menores.⁷⁷ Esta repartição pública, que anteriormente constituía o Abrigo de menores subordinado ao Juízo de Menores, passou a ter por finalidade:

"sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinquentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares; proceder à *investigação social e ao exame médico-psico-pedagógico* dos menores (...); abrigar os menores à disposição do Juízo de Menores do Distrito Federal; recolher os menores em estabelecimentos adequados, a fim de ministrar-lhes *educação, instrução e tratamento somato-psíquico* até seu desligamento; *estudar as causas do abandono e da delinqüência infantil* para a orientação

⁷⁷ Este relatório pertence aos arquivos do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas e foi publicado em forma de livro em 1983. CF. SCHARTZMAN, Simon (org.). **Estado Novo, Um Auto Retrato**. Brasília, CPDOC/FGV, Editora Universidade de Brasília, 1983.

dos poderes públicos, e *promover publicações periódicas dos resultados de pesquisas, estudos e estatísticas*. Os estabelecimentos particulares que receberem menores, mediante subvenções ou contrato, ficarão sujeitos à *fiscalização do Serviço*, sem prejuízo da *fiscalização do juízo de menores* quanto ao regime disciplinar e educativo" ⁷⁸

Como sabemos, este serviço tinha um precedente, inclusive com a mesma denominação, e já em 1921 fora estabelecido com a pretensão de apoiar-se nos saberes positivos tão em voga: a pediatria, a psiquiatria, a pedagogia correcional, a medicina legal, dentre outros. Entretanto, naquela ocasião uma de suas unidades subordinava-se diretamente ao Juízo de Menores do Distrito Federal.

O texto de 1941 usa uma terminologia que evoca a multiplicação de áreas do conhecimento mobilizadas para o atendimento ao menor, bem como a relação entre o conhecimento e o controle social. Além disso, no plano da organização do espaço institucional, o decreto estabelecia a bifurcação da atividade de fiscalização entre o órgão de assistência e o Juízo de Menores. O ímpeto de recriação institucional do Estado Novo não só reorganizou as "repartições" da burocracia governamental acentuando as especializações, como, neste mesmo processo, ampliou as chances de inclusão no Estado dos grupos profissionais que estavam crescendo e diversificando-se. Esta abertura do Estado aos grupos profissionais fazia parte da engenharia institucional corporativista, que, como vimos, trocou a liberdade civil e política pela legislação social e pela "participação" política enquanto inclusão na esfera estatal.⁷⁹

A ampliação das oportunidades profissionais através da participação nos órgãos de governo dava-se paralelamente ao processo de centralização, que colocava

⁷⁸ Ibid. p. 99. Grifos nossos.

⁷⁹ Dentre as áreas de especialização que estavam sendo criadas, ressalta-se o Serviço Social enquanto curso estruturado. Em 1936, como resultado do esforço de formação dos quadros da Juventude Feminina Católica foi fundada a Escola de Serviço Social de São Paulo, primeira do Brasil. A este respeito ver IAMAMOTO, Marilda & CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil - Esboço de Uma Interpretação Histórico-Methodológica** - 2a. edição - São Paulo, Cotez; [Lima, Peru], CELATS, 1983, p.178.

o governo federal no controle de ações anteriormente a cargo das esferas estaduais e municipais, de forma mais ou menos direta conforme o caso. A centralização, no caso da assistência aos menores, foi encetada com o novo decreto promulgado em 1944, que redefinia as competências do Serviço de Assistência a Menores - SAM. (Decreto-Lei No. 6.865, de 11 de setembro).⁸⁰ O Serviço ganhou em abrangência - a assistência deveria ser prestada em todo o território nacional - e as funções gratificadas foram ampliadas.

Pelos termos em que foram colocadas as finalidades do SAM (a sigla se sobrepôs ao nome do serviço), parecia que sob o Estado Novo uma mutação tinha sido operada e a racionalidade técnica havia se instalado definitivamente nas ações sociais, como queriam os especialistas desde o início do século. A medida e a extensão em que este processo se deu é algo que requer uma pesquisa particular, pois nem todas as criações institucionais do período tiveram a mesma capacidade de acionar os recursos de poder disponíveis para contar com os profissionais requeridos e para enraizar-se nos âmbitos estaduais e municipais.

O arcabouço institucional então montado em diversas áreas resultou inegavelmente na ampliação da intervenção do Estado, que passou a contar com agências burocráticas nos âmbitos estaduais e até mesmo municipais, aprofundando a tendência observada já nos anos vinte. Mas este processo não deve ter ocorrido da mesma forma em todas as áreas que estavam sendo constituídas como espaços de atuação possíveis, devido às diferenças no papel estratégico a elas atribuído, capaz de lhes dar visibilidade e relevo no plano nacional.⁸¹ Sendo assim, a extensividade e

⁸⁰ Cf. anexo 2. No mesmo dia foi assinado um outro decreto, o de no. 16 757, aprovando o regimento do SAM, o qual detalhava as competências do órgão e as atribuições de seu pessoal.

⁸¹ As pesquisas particulares, não só em termos de áreas de atuação, como ainda no enfoque que privilegia as criações institucionais em regiões determinadas são importantes para o dimensionamento dos marcos que a historiografia cria e desmonta sucessivamente. No caso da assistência e proteção aos menores, vista como um capítulo da história da intervenção no social, pelos poderes disciplinares, são válidas as análises que negam a ruptura atribuída à "Revolução de 30". A extensão e sistematicidade alcançadas pela intervenção do Estado no pós-30 requerem

a sistematicidade da proteção e assistência as menores não pode ser dimensionada apenas pelos serviços instituídos no Distrito Federal, ainda que eles tenham vindo a adquirir, no plano formal-legal, funções abrangentes nos anos 40. De todo o modo, o efeito das ações propostas não se apreende apenas no âmbito assistencial, pois a história da questão do menor é parte constitutiva da história dos poderes disciplinares e dos dispositivos que lhes são próprios, os quais estavam sendo criados e já atuavam antes mesmo das modificações políticas introduzidas pelo Estado Novo. Pelas indicações apresentadas neste trabalho, não seria exagerado afirmar que o enquadramento "assistencial" e "protetor" que instituiu a figura do menor estava entre as condições que demarcaram a emergência da ordem corporativa nos anos 30-45.

No seu "auto-retrato", o Estado Novo aparece também como o criador do *Departamento Nacional da Criança*, em 1940. De fato, neste ano foi promulgado o Decreto-Lei No. 2 024, de 17 de fevereiro, que fixava as "bases da organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência em todo o país".⁸² Entretanto, o próprio decreto já indicava a existência de um serviço anterior, pois o seu artigo 22 estabelecia que ficava extinta, no Ministério da Educação e Saúde, a Divisão de Amparo à Maternidade e à Infância do Departamento Nacional de Saúde.

Escrevendo uma outra história, a da alimentação escolar no Brasil, Marcos Coimbra relata que a transformação da Divisão em Departamento permitiu à área materno-infantil ganhar uma agência forte dentro do ministério em questão.⁸³ Pelo

dimensionamentos no que diz respeito a área, mas sobre o teor da ação não existem dúvidas: já se esboçava bem antes. Sobre alguns dos principais mecanismos de centralização criados no pós-trinta, como o DASP, que substituiu os canais tradicionais de representação e influência, e os institutos e autarquias que se encarregaram de controlar as atividades econômicas, consultamos SOUZA, Maria do Carmo Campelo de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo, Alfa Ômega, 1983.

⁸² Cf. anexo 3.

⁸³ COIMBRA, Marcos et alii. **Comer e Aprender - Uma História da Alimentação Escolar no Brasil**. Belo Horizonte, MEC/CNAE, 1982, p. 265.

seu relato, baseado na memória de um dos personagens da política de alimentação escolar (Cândido Motta Filho), o Departamento Nacional da Criança - DNCr foi criado pelo interesse direto de Getúlio Vargas num "aparelho eficaz de proteção à infância", pois este teria verificado no Rio Grande "a ineficácia do sistema de internação nos reformatórios e o crescimento espantoso da infância abandonada, abrangendo ela os ricos e os pobres".⁸⁴ A proteção à infância no raio de ação do DNCr compreendia a alocação de recursos às obras assistenciais privadas, o estímulo aos cursos de puericultura bem como à criação de postos de puericultura e maternidades, o incentivo à pesquisas dos problemas "bio-médicos-sociais" e todo um conjunto de outras atribuições classificadas pelo autor como difusas, de competência de uma Divisão de Proteção Social à qual deveria "promover o fortalecimento da família, realizar planos alimentares e educativos, preparar técnicos para o estudo de problemas de conduta de adolescentes, executar programas de vacinação e promover planos de proteção ao pré-escolar".⁸⁵ Tais atribuições mostram o quanto ainda eram objeto de disputa as áreas típicas da assistência infantil e da assistência aos menores, embora já estivesse claro que no Ministério da Educação e Cultura a assistência às crianças fosse vista sobre o prisma dos médicos pediatras e nutrólogos, pois eram estes os profissionais de ponta nas formulações da política da área.

A recuperação da "origem" dos serviços assistenciais, mesmo no âmbito do Estado, é tarefa que requer um exame crítico das fontes, pois estas tentam negar suas próprias origens. Cada nova lei ou decreto apaga as realizações anteriores, inventando uma história absolutamente identificada com o poder estabelecido no

⁸⁴ MOTTA FILHO, Cândido. "Contagem Regressiva-Memórias", Rio de Janeiro, Livraria José Olímpio Editora, 1972, p.17, apud COIMBRA, Marcos. Op. cit. p. 266.

⁸⁵ COIMBRA, Marcos. Op. cit. p. 268. O autor nos informa que a última Divisão citada encarregava-se da formulação de planos, restando-lhe como única atribuição executiva a recreação. Sobre o DNCr, consultar ainda LESSA, Gustavo. **A Assistência à Infância (A experiência inglesa e suas lições)**. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1952, p. 509.

momento de promulgação da lei. É no capítulo dedicado à revogação das disposições contrárias que se pode recuperar, em alguns casos, o elo entre a nova criação institucional e a que lhe precedera, que tanto poderia estar inserida em outro patamar da burocracia de um mesmo órgão, como em outro órgão, na esfera pública ou privada. Isto porque os serviços "migram" também de uma esfera para outra, pois muitas vezes uma criação privada e filantrópica reivindica a tutela do Estado para a sua afirmação. O Departamento Nacional da Criança talvez possa ter outra "genealogia" e é isto que nos sugere o Dr. Moncorvo Filho no seu "*Histórico da Proteção à Infância no Brasil*", editado em 1926.

O livro em questão, que utilizamos na primeira parte deste trabalho, foi editado pelo Departamento da Criança no Brasil, criação do Dr. Moncorvo Filho e inserido numa "linhagem" de instituições científico-filantrópicas que tinha como um dos pontos de origem a Policlínica Geral do Rio de Janeiro, criada em 1882 pelo Dr. Moncorvo *Pai* (sic).⁸⁶Nesta policlínica foi instalado o Serviço de Doenças das Crianças, um "teatro de observações" que, segundo Moncorvo Filho, permitiu dar início ao ensino da pediatria no Brasil. Outra criação desta linhagem de obras científico-filantrópicas foi o Instituto de Proteção e Assistência à Infância no Rio de Janeiro, criado pelo *Filho*, e que teria permitido a emergência posterior do Departamento da Criança. O Dr. Moncorvo escreve a sua história colocando a legislação e a participação gradativa do governo nas questões relativas à infância como parte de um processo evolutivo, estando a sua obra pessoal como um dos elos dessa "corrente civilizatória":

" Senhores:

O que é o Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Rio de Janeiro? Nós o definiremos imediatamente. (...) Quem ousará contestar tenham sido grandes os movimentos de filantropia entre nós verificados desde os mais remotos

⁸⁶ A periodização proposta pelo Dr. Moncorvo Filho tem a si próprio como referência, chegando ao limite de trocar os termos da filiação. Cf. "História da Proteção...". Op. cit., p. 91.

tempos! (...) A humanidade (...) divisou na ciência um forte esteio para essa distribuição de socorros e a estas se unindo, a filantropia tomou um aspecto muito mais nobre e salutar às classes assoladas pela fome e pelas dificuldades da vida. (...) Os nossos antecessores nesta corrente de civilização, com a criação de suas adiantadas obras de caridade, ensinaram ao mundo que a infância deve ser escrupulosamente cuidada, pois que ela se constitui para o progresso das nações uma das suas forças vivas".⁸⁷

Mais adiante prosseguia o Dr. Moncorvo em seu discurso:

" (...) passava-se já o ano de 1916 quando foi o nosso país solicitado a participar do Primeiro Congresso Americano da Criança, que se realizava em Buenos Aires, podendo nós, na qualidade de presidente do Comitê Brasileiro, demonstrar que a causa da infância em nossa pátria já despertava notório interesse, bem patente nos grossos volumes que conseguimos publicar com cerca de 50 memórias sobre diferentes assuntos: direito, sociologia, legislação industrial, higiene, educação, psicologia, antropometria, assistência à mãe e à criança e outros".⁸⁸

O médico falava em infância referindo-se inclusive àquelas situações onde já se divisava a figura jurídica do menor. Mas as ações típicas da medicina foram conformando um espaço institucional diferente daquele onde militavam os juízes, mesmo que ambos os especialistas enxergassem no Estado o *locus* de onde deveriam emanar as ações diferenciadas da medicina e da proteção jurídica. Até mesmo o Dr. Moncorvo Filho, que batalhava na esfera privada, não se cansava de interpelar o Estado para a "causa da infância", propugnando por leis de assistência e proteção e por serviços especializados. Assim é que no pós-30, quando o Estado passou a monopolizar e a constituir a "palavra" dos brasileiros, as instituições dirigidas aos menores e às crianças já estavam separadas. Foram então apresentadas como criações daquele período e pretenderam estender sua ação a todo o país. Na ocasião, chegaram mesmo a ser esboçadas algumas tentativas de exacerbação do ímpeto totalitário. Por exemplo, no âmbito do Ministério da Educação e Saúde produziu-se um projeto para a normalização da família, que combinava tanto a necessidade de

⁸⁷ Discurso proferido pelo Dr. Moncorvo Filho na inauguração do Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Rio de Janeiro, instalado na Rua Visconde do Rio Branco, em 1901. Cf. Moncorvo Filho. Op. cit. p.140.

⁸⁸ Ibid., pp. 235 e 236.

aumentar a população como a de consolidar a estrutura tradicional da família brasileira, do qual o Departamento Nacional da Criança fazia parte. Ao que tudo indica este projeto malogrou, pois como vimos antes a Divisão de Proteção Social do Departamento Nacional da Criança não teve função executiva. Por outro lado, um projeto esboçado no Ministério da Justiça pretendia chegar à organização de um movimento nacional da juventude, nos moldes do fascismo italiano, o que também não obteve os resultados desejados pelo Ministro Francisco Campos.⁸⁹

Talvez caiba afirmar que sob o Estado Novo a questão do menor tenha tido uma concorrente, a *questão da juventude*. Nos termos do momento tal questão incluía não apenas a preocupação com uma infância saudável, mas também com uma mocidade mobilizada pelos valores do trabalho, da ordem e da construção da nacionalidade, o que se intentou conseguir através da propaganda e de um amplo e detalhado projeto de reorganização do ensino público.⁹⁰

Relativamente ao ensino público, foi naquele período que se criou um sistema dual, com os cursos propedêuticos destacados dos cursos profissionalizantes, os últimos destinados à juventude operária ou aos filhos de operários.⁹¹ Além destes cursos profissionalizantes mantidos pelo poder público, tinha sido fixado no artigo 129 da Constituição de 1937 "a obrigação das indústrias e dos sindicatos de criarem escolas de aprendizagem na área de sua especialização para os filhos de seus empregados e membros dos sindicatos".⁹²

⁸⁹ A respeito desses projetos, consultar SCHWARTZMAN, Simon et alii. **Tempos de Capanema**. Rio de Janeiro, Paz e Terra; São Paulo, Edusp, 1984.

⁹⁰ Analisando as produções do Departamento de Imprensa e Propaganda - DIP, Heloísa Helena de Jesus Paulo mostrou que a temática da juventude foi das mais persistentes na história do órgão. Cf. PAULO, Heloísa H. de J. " O DIP e a Juventude - Ideologia e Propaganda Estatal (1939/1945)" **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v.7 (14): 99-113, mar./ago. 1987.

⁹¹ FREITAG, Bárbara. **Estado, Escola e Sociedade**. 4a. edição revista. São Paulo, Editora Moraes, 1980.

⁹² *Ibid.*, p.51.

Para organizar este último sistema, a legislação do ensino industrial criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC. No "auto-retrato" do Estado Novo as realizações no campo da educação industrial foram apresentadas não como inaugurais, pois o relatório do Ministro Capanema mencionava as iniciativas anteriores em vários pontos do país. Porém faltava a estas o *sistema* (plano, ordem, diretriz), o *número* (crescimento da rede escolar de acordo com as exigências da indústria) e o *teor*, segundo o Ministro Capanema:

"O ensino, no maior número dos casos, não buscava o *sentido da vida*, funcionava sem *comunicação com as múltiplas exigências do trabalho*, a que devia corresponder" (grifos nossos) ⁹³.

Certamente a sistematização, a extensividade e o teor foram três aspectos redimensionados não só no ensino industrial, pois o papel estratégico atribuído à educação não se prendia apenas à sua "comunicação com as exigências do trabalho" no plano econômico. Também no plano político foi considerado de suma relevância, combinando ação ideológica de reiteração dos valores hegemônicos, com a possibilidade da abertura de novos espaços de mobilidade social e inserção profissional, como o indicam os autores mencionados.⁹⁴

O outro projeto esboçado no período foi a Organização Nacional da Juventude, proposto em 1938 pelo então Ministro da Justiça, Francisco Campos. As intenções totalitárias desta proposta, que previa a incorporação de todas as organizações independentes ligadas à juventude numa ação de cunho paramilitar, esbarraram nos interesses do exército e nos de outros setores do regime. Face às intenções do Ministro da Justiça, o Ministro do Exército, Eurico Gaspar Dutra, reagiu à invasão da sua área de autoridade, propondo alternativamente a organização da juventude

⁹³ Apud SHWARTZMAN, Simon (org.) "Estado Novo..." Op. cit p. 365 e 366.

⁹⁴ Os autores apontam ainda como parte deste plano de homogeneização ideológica, a exclusividade do português nas escolas situadas nas áreas de colonização estrangeira, impedidas de manter o ensino das suas línguas de origem.

sob os auspícios do Ministério da Educação. As críticas de Dutra, encampadas por Alzira Vargas levaram, segundo Schwartzman, ao envolvimento de Gustavo Capanema e a proposta original veio a se transformar num movimento de cunho cívico e educativo, o qual restringiu-se, ao ensino de moral e cívica e às comemorações das datas nacionais nas escolas.⁹⁵

A questão da juventude focalizou o jovem em múltiplos aspectos e mobilizou recursos em direções diversificadas. Algumas foram malogradas, como vimos, mas o investimento na propaganda mobilizadora não foi sem efeito e a educação dual instituída certamente contribuiu para demarcar novas fronteiras sociais, bifurcando as demandas em direções diferentes: uma diretamente para o trabalho "manual" e outra para o "intelectual". O jovem submetido à aprendizagem comercial ou industrial (trabalhador "manual") era o *menor aprendiz*, que convenientemente submetido à disciplina da educação pelo trabalho tinha chances de não ser capturado pelo sistema assistencial-jurídico-policial que rondava e capturava os demais. Tinha chances portanto de se enxergar numa outra categoria, de fora das ilegalidades associadas ao menor de rua. Novas fronteiras de reconhecimento social estavam sendo recriadas e com inegáveis chances de tornar efetiva a imagem do trabalhador-menor dissociada da imagem do menor-não-trabalhador (o vadio) e de reforçar a

⁹⁵ No projeto de Francisco Campos, as instituições que passariam para a dependência da Organização Nacional da Juventude eram as mais variadas, compreendendo "instituições de educação cívica, moral ou física da mocidade, tais como associações, ligas e clubes esportivos e atléticos, os de escoteirismo e as de proteção à infância, autônomas ou anexas a estabelecimentos de instrução, centros culturais ou sociedades religiosas". Cf. SCHWARTZMAN, Simon et alii, op. cit., p.124. Todas as considerações acerca deste movimento, no texto, tiveram como referência este trabalho. Elizabeth Cancelli, em sua tese sobre a repressão na era Vargas, fala da proibição de funcionamento da Juventude Teuto-Brasileira, que deveria ser transformada em associação de escotismo, de acordo com o projeto de nacionalização de Vargas, o qual incluía o escotismo como estratégia de disseminação do patriotismo junto à juventude. Cf. CANCELLI, Elizabeth. **O Mundo da Violência: Repressão e Estado Policial na Era Vargas**. Campinas, Instituto de Ciências Humanas/ Universidade Estadual de Campinas, 1991, mimeo., p 271 e 272.

concepção corrente de que o trabalho seria a única alternativa das crianças das classes populares à vadiagem e à delinqüência.⁹⁶

Retomando à questão do menor no âmbito assistencial, vale mencionar outras criações institucionais. O Conselho Nacional de Serviço Social e a Legião Brasileira de Assistência (esta inicialmente criada como parte da mobilização da opinião pública para o esforço de guerra, provendo assistência às famílias dos convocados), apesar de diferentes quanto aos objetivos declarados, atuavam junto às obras assistenciais privadas e foram adquirindo importância como mecanismo de clientelismo político.⁹⁷ O Conselho Nacional de Serviço Social tinha sido criado em 1938 (Decreto No. 525, de 10 de julho), mas em 1940 ficara determinado que deveria cooperar com o Departamento Nacional da Criança. Segundo Lessa, o Conselho tinha amplas funções de estudo e planificação, mas na prática sua atribuição mais importante consistia em opinar sobre subvenções sociais para cuja fiscalização não dispunha de meios.⁹⁸

Na esfera da segurança pública, a reorganização da polícia civil, com a instituição das delegacias especializadas, representa outro marco na conformação do sistema jurídico-assistencial-repressivo que tinha o menor como objeto de intervenção. O relatório da área de segurança, integrante do arquivo dos órgãos do Estado Novo, abordava os aspectos envolvidos na reorganização da área, apontando para os focos onde a atuação se daria:

⁹⁶ Em 1982, participamos da coordenação de pesquisa junto às crianças de rua que se ocupavam de pequenos biscates. Quando indagadas sobre o trabalho, quase todas as crianças estabeleciam o confronto entre o trabalho e a vadiagem, as duas únicas perspectivas que vislumbravam. No caso, tratava-se de crianças que estavam na "fronteira" entre trabalho considerado enquanto tal, pela ótica dominante, e a vadiagem ou mendicância e a pesquisa não explorou suficientemente sua auto-imagem. Cf. COLELA, Patrícia . M. M. et alii **Sobrevivência - Aspectos das Condições de Vida de Menores Trabalhadores de Rua no Distrito Federal**. Brasília, Oficinas Gráficas Codeplan, 1983.

⁹⁷ IAMAMOTO, Marilda e CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de Uma Interpretação Histórico-Metodológica**. - 2a. edição - São Paulo, Cortez; [Lima, Peru] CELATS, 1983, p. 256 a 258.

⁹⁸ Cf. Lessa, Gustavo. op. cit. p., 508.

"A polícia de costumes, a repressão ao uso de tóxicos e entorpecentes e ao lenocínio, a observância do Código de Menores, a repressão à vadiagem como medida preventiva de delitos e contravenções, o cumprimento exato de novas disposições relativas à prática de jogos proibidos, constituem outros tantos aspectos da reorganização porque passou a polícia civil".⁹⁹

Com a transformação da Polícia Civil do DF em Departamento Federal de Segurança Pública - DFSP, a centralização e a especialização estavam caminhando juntas. A estrutura do DFSP passou a comportar uma *Delegacia de Menores*, a qual, nas suas atribuições de assegurar a "observância do Código de Menores" deveria atuar em cooperação com o SAM., o Juízo de Menores e ainda com o Departamento da Justiça do Trabalho.¹⁰⁰

As atribuições da Delegacia de Menores situavam-se no terreno da vigilância e da repressão, tanto sobre as crianças e jovens, como sobre aqueles que pudessem estar provocando o seu abandono, mendicância, vadiagem ou delinquência. No âmbito do Distrito Federal estava montado o circuito institucional que deveria inspirar o restante do país nas suas atividades de assistência e proteção aos menores. Ainda que a centralização da polícia tenha encontrado barreiras, como o indicou Débora Azevedo em pesquisa sobre o combate ao comunismo nos anos 40-50, institucionalizava-se um aparato repressivo dirigido à manutenção da ordem em setores até então não particularizados, com órgãos que iriam posteriormente funcionando como modelo para outras regiões do país, sendo gradativamente "absorvidos" sem as resistências iniciais.¹⁰¹ Em São Paulo, por exemplo, uma

⁹⁹ Schwartzman, Simon. "Estado Novo ...". Op. cit. p.118.

¹⁰⁰ A estrutura do DFSP foi criada pelo DL 8 462, de 26-12-45, que foi alterado pelo DL 8 806, de 26-01-46. Este último decreto introduz na estrutura criada pelo anterior apenas o Serviço de Censura de Diversões Públicas. Cf. AZEVEDO, Débora B. de **Em Nome da Ordem: Democracia e Combate ao Comunismo no Brasil - 1946/1950**. Brasília, Universidade de Brasília/Instituto de Ciências Humanas/Departamento de História, 1992. Mimeo. Agradecemos a Débora o empréstimo do Relatório das Atividades do DFSP, de 1946, de autoria do Gen. Antônio José Lima Câmara, do qual constam as atribuições da Delegacia de Menores, fixadas pelo Decreto 19 476, de 21-08-45, que aprovava o regulamento do DFSP.

¹⁰¹ O processo de centralização do aparelho repressivo vinha acontecendo desde a década anterior, pois, segundo Elizabeth Cancelli, "em 1934, o governo Getúlio Vargas implementou a maior reestruturação policial jamais vista". Na ocasião, dentre os inúmeros mecanismos de controle social instituídos, tinha sido criado o *Serviço de Fiscalização e Repressão à Mendicância e*

Delegacia Especial de Menores foi instituída mais de uma década depois, em 1958, o que pode dar não só a medida da "resistência" (a demora na cópia das instituições criadas no DF pelo governo central), como a da eficácia, a médio e longo prazos, da "engenharia institucional" que atravessou os períodos autoritários, fincando-se nos períodos de democratização.¹⁰²

As Delegacias de Menores, antes de se encarregarem da observância do Código de Menores notabilizaram-se pela repressão às crianças e jovens perambulantes, suspeitos de atos de delinquência. Pois, no caso dos menores, à simples suspeita a polícia podia responder com a "proteção" do enclausuramento, como de resto ocorria com os vadios, mendigos e capoeiras, pois a repressão aos setores populares sempre esteve mais próxima da violência extra-legal do que da proteção efetiva da lei. Aliás, este é um dos traços de continuidade que aproxima os regimes políticos que têm se sucedido no país, como têm demonstrado alguns autores.¹⁰³

Enquanto objeto da proteção e assistência, os menores não deixaram também de ser alvo de novos experimentos e além dos espaços institucionais já assinalados são dignos de menção especial os decorrentes das campanhas de alguns médicos brasileiros inspirados nas realizações do governo fascista italiano. Mariza Corrêa mencionou as Cidades de Menores criadas no Rio e em São Paulo nos anos 30 e que expressavam a preocupação lombrosiana com o futuro criminoso. Sabemos que esta preocupação não estava ausente entre os juristas e os médicos, mas a autora menciona especialmente a ala dos médicos legistas, que em visitas à Alemanha nazista exibiam filmes brasileiros com novas técnicas de combate ao crime,

Menores Abandonados, para tirá-los das ruas. Cf. "O Mundo da Violência...", op. cit., pp 123 a 126.

¹⁰² A Delegacia de Menores de São Paulo foi instituída pelo Decreto No. 32 768, de 16-06-58. Cf. "Juizado de Menores de São Paulo: Fatos e História". Op. cit., p.71.

¹⁰³ A este respeito tem se manifestado principalmente Paulo Sérgio Pinheiro, numa série de artigos e ensaios sobre a violência brasileira e a cidadania das classes populares.

alinhando-se aos experimentos realizados naquele país. A autora aponta para uma outra faceta da invenção do menor: a da utilização das crianças pobres como cobaias de experimentos mais diretamente ligados à atuação da medicina-legal com os aparelhos de segurança.¹⁰⁴

Assim é que, em 1936, o Dr. Leonídio Ribeiro, especialista em medicina-legal, inaugurou o Laboratório de Biologia Infantil, "sob os auspícios do então Juiz de Menores", Burle de Figueiredo. Este laboratório funcionava anexo ao Juízo de Menores do Rio de Janeiro, de forma a que as crianças pudessem ser examinadas "para facilitar a compreensão de suas reações anti-sociais e escolher, de modo científico e seguro, os métodos educativos" que melhor conviessem a cada caso. A primeira estatística realizada apontava para inúmeras enfermidades, mas ainda que os exames pudessem efetivamente atender à saúde das crianças, era inegável o papel de "ratos de laboratório" impingido às crianças. Atendendo às recomendações da antropologia criminal - "ciência nova" -, os estudos e exames que pudessem "permitir a repressão ao crime, e sobretudo sua prevenção, de maneira mais eficiente e científica" não poupavam as crianças. Na seção de Biotipologia elas passavam pelo aparato da identificação obrigatória: fotografia, dactiloscopia, arquivos e sessões de medicina geral, pediatria, otorrinolaringologia, estomatologia, neurologia, psicologia, psiquiatria, ginecologia e psicotécnica. E mais, o exame do líquido encefalo-raqueano era feito em 50% dos casos.¹⁰⁵ Ao que tudo indica, as experiências da antropologia criminal, mesmo que disseminadas em outros âmbitos do aparelho médico-repressivo, tiveram nas crianças "protegidas" pelo Estado ou pelo aparelho assistencial privado um objeto privilegiado de atuação, pela desproteção típica da situação de minoridade. Assim, o Dr. Leonídio Ribeiro escrevia sobre a questão em 1938:

¹⁰⁴ Correa, Mariza. Op. cit., pp 60 a 62

¹⁰⁵ Cf. RIBEIRO, Leonídio. **Delinquência Infantil e Medicina** Montevideo, Imprensa Artística, de Dornaleche Hermanos, 1938, p. 7.

"A observação médica dos criminosos de todas as idades precisa ser, pois, sistemática e completa (...) também nas enfermarias, nos anexos psiquiátricos, não apenas para o seu tratamento, mas ainda, e principalmente, para ser possível o estudo das causas da criminalidade, único meio de se poder realizar uma campanha de prevenção do crime, com resultados eficientes e seguros.

Por isso começaram a surgir por toda a parte, depois da guerra, instituições de observação da infância e da adolescência, laboratórios de pesquisas juvenis e clínicas psicológicas infantis." ¹⁰⁶

A relação entre a assistência, a justiça e a segurança pública já existia no "espírito da lei" de proteção aos menores, pois a fiscalização pressupunha, como contraparte, a repressão e a aplicação das medidas de assistência, além do fato de a lei regulamentar a questão da delinquência de menores ou da sua participação em espetáculos ou em casas de diversões.¹⁰⁷ O complexo assistencial, jurídico e de segurança que foi sendo montado passou a ser foco de críticas e da cobrança porque apareciam como ineficazes na assistência e proteção preconizada. As crianças permaneciam nas ruas, incomodando pela sua extrema pobreza e perturbação da ordem. Neste aspecto, a cobrança pela efetividade da ação pública recaía sobre a figura do Juiz de Menores e sobre os serviços assistenciais. Vimos como a fiscalização foi bifurcada entre o SAM, que adquiriu dimensão nacional, e o Juízo de Menores do DF, na lei de 1941. Portanto, um certo conflito de atribuições e competências marcará a ação dos dois órgãos a partir daquele momento e esta história pode ser montada a partir dos arquivos do Juízo de Menores do Distrito Federal.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Ibid., p. 5. Grifos nossos.

¹⁰⁷ Os aspectos moralizantes do Código de Menores, no que dizia respeito aos costumes, atingia outras camadas sociais que não as massas proletárias e a plebe urbana. Houve resistências a este respeito, segundo indicações ocasionais de alguns juízes de menores que escreveram na década de 70, como Cavallieri e Bulhões de Carvalho. Cf. bibliografia citada.

¹⁰⁸ Encontramos na biblioteca do Juizado de Menores do DF o volume VII de uma publicação dos arquivos do Juízo de Menores relativos a 1952 e 1953 mas, curiosamente, o volume contém relatórios a partir de 1946, incluindo ainda artigos de jornal do período envolvendo a questão do menor, discursos, trabalhos ou entrevistas de alguns juízes de menores, bem como os relatórios da Curadoria de Menores e do Cartório do 1o. Ofício, dentre outros trabalhos. Esta publicação nos permitiu captar a dinâmica da discussão no período. Cf. **Arquivos do Juízo de Menores do Distrito Federal**. Volume VIII, 1952-1953, Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1957.

Em 1945, o relatório da ação do Juízo indicava os números dos atendimentos efetuados: 7 815 menores nos estabelecimentos à disposição do Juízo, o que teria representado um aumento de 2 313 menores em relação ao ano anterior. O relatório acrescentava que este movimento se acentuava de ano a ano, desde 1924, data em que o órgão passou efetivamente a funcionar.¹⁰⁹

A superlotação dos estabelecimentos existentes e a crescente demanda pela ação do Juiz de Menores davam o tom dos relatos da ação do juízo de 1945 a meados dos anos cinqüenta. O exame dos documentos que compõem os Arquivos (relatórios, notícias de jornal, registros de palestras proferidas pelo juiz de menores do DF, ensaios sobre o problema da delinqüência e do abandono, estatísticas, legislação etc) indica que não houve mudança significativa no horizonte conceitual da intervenção propugnada, pois, ainda que dando certa ênfase à ação das condições econômicas e sociais sobre "desagregação" familiar, os juízes não rompiam com a perspectiva de substituição do pátrio poder pela proteção do Estado, diretamente ou através dos estabelecimentos privados.¹¹⁰ A depender da situação em foco, a ênfase recaía sobre um ou outro polo. Por exemplo, numa entrevista do Juiz de Menores do DF a uma certa revista *Ninón*, provavelmente em 1945 ou 1946, postulando um grande *deficit* em relação à demanda por internamentos, o juiz sugeria que o problema deveria ser tratado também fora do âmbito do Estado:

¹⁰⁹ Ibid., p.5.

¹¹⁰ Analisando a assistência e proteção à infância na primeira metade deste século, Jane Russo mostrou que em 1952 o segundo I Congresso Brasileiro de Proteção à Infância, realizado em Belo Horizonte, concluiu pela prevalência do fator ambiental sobre o constitucional no desajustamento de crianças e jovens. Mas, dentre os fatores ambientais enfatizava-se as condições familiares, como o alcoolismo e a sífilis dos pais. A preocupação moralizante permanecia atribuindo às influências do cinema, da literatura "malsã", da negligência dos pais, o desajustamento das crianças. "A grande solução proposta é a implantação da *educação integral* (grifos nossos)... [e] dentre as propostas aprovadas pelo Congresso, encontramos várias que se relacionam à desagregação dos costumes e à 'educação' das famílias, em número maior que as proposições de efetivo amparo social do menor". Cf. RUSSO, Jane Araújo. "Assistência e Proteção à Infância no Brasil: A Moralização do Social" in RIZZINI, Irene (org.). **O Menor em Debate**. Rio de Janeiro. Espaço. Cadernos de Cultura USU. CESME/VRC. Universidade Santa Úrsula, 1985, pp 53 a 83.

"O amparo aos menores por meio do poder público , em estabelecimentos sujeitos por leis às normas burocráticas tem que se revestir de um entrave à direção do dito estabelecimento, razão pela qual sou de parecer que as instituições particulares em vista de sua autonomia têm maleabilidade e em consequência maior aproveitamento dos elementos de que dispõem para amparar os menores abandonados, órfãos, desvalidos ou delinquentes".

O autor da entrevista aproveita a "deixa" para formular um apelo ao General Eurico Gaspar Dutra, para que o Presidente da República,

"com o apoio das *classes trabalhistas e sociais* do país crie mais escolas reformatórias, escolas agrícolas, patronatos, estabelecimentos de construções modestas, mas que abriguem essas míseras crianças (...) Salvemos hoje a nossa infância abandonada, desvalida e delinqüente, para, no futuro, contarmos com uma geração viril e forte, digna da nossa grande e querida pátria". (grifos nossos)

A opinião do juiz e a do jornalista apresentam diferenças que permitem apontar para as alternativas que estavam no horizonte dos que "militavam" em torno da questão do menor. O juiz acenava para uma assistência fora do circuito dos órgãos públicos em nome de uma presumida maleabilidade e maior aproveitamento por parte das instituições privadas. Já o jornalista apelava diretamente a Dutra e a certas classes cuja qualificação estava impregnada do mito homogeneizador do corporativismo (classes trabalhistas e sociais), propondo a criação de mais instituições para abrigar os menores. Embora a primeira proposta pudesse estar mais afinada com os ventos da "democratização", por enxergar outros atores fora do Estado, ambas não apontavam para nenhuma alternativa fora do enclausuramento em instituições do tipo já existente: patronatos, reformatórios, etc.¹¹¹ O juiz, cuja interpretação do abandono e da delinqüência encontrava na negligência dos pais o seu principal fundamento, chegou a propor, com o respaldo da legislação vigente,

¹¹¹ Os períodos ditos democráticos no Brasil conservam muitas das criações feitas nos governos autoritários, como é o caso reiteradas vezes citado da legislação sindical e trabalhista que sobreviveu à democratização de 46 e persiste, nos seus aspectos essenciais, após a Carta de 1987/88. No que diz respeito aos serviços de segurança, as instituições criadas pelo Estado Novo não somente foram mantidas, como ainda aperfeiçoaram-se sob o Governo Dutra, conforme demonstrou Débora Bithiah de Azevedo. Cf. "Em Nome da Ordem ...". Op. cit.

"obrigar os pais que negligenciam à assistência que devem dar aos filhos (...) fornecerem os meios pecuniários para internação em estabelecimentos adequados, procedendo-se ao desconto da quantia necessária, para a manutenção do menor, nas condições similares aos das pensões de alimentos, isto é, desconto na própria folha de pagamento do responsável".¹¹²

Estava claro para o juiz que os pais poderiam manter os filhos, não o fazendo por negligência, "um grande egoísmo e condenável comodismo". Em outras ocasiões o raciocínio podia ser diferente e o juiz argumentava que a internação não era suficiente, pois

" A tendência moderna é a de conservar o menor junto à família, na medida do possível, só se aconselhando a internação na impossibilidade de permanecer o mesmo com os pais. Quando não existe a família, indica-se outro lar".¹¹³

Contraditoriamente a esta perspectiva de conservação do menor no ambiente familiar, as demandas por uma ampliação e multiplicação do aparelhamento assistencial davam o tom dos relatórios, entrevistas e artigos dos juízes. Assim é que no relatório da ação do juízo em 1952-53 estava dito que

"É de justiça que se proclame publicamente que a ação jurídico-social do Juízo de Menores da Capital da República tem sido grande e eficiente. Faz-se mister, sem dúvida, que ele disponha de *maiores recursos materiais, principalmente no que diz respeito a estabelecimentos de internação de menores desvalidos* (...) Infelizmente não dispomos dos recursos materiais e do pessoal suficiente (...) Sabemos que o número de vagas disponíveis nos estabelecimentos subordinados ao Serviço de assistência a Menores é muito pouco, justamente quando o de solicitações para internação aumenta consideravelmente, de ano para ano, por força de circunstâncias múltiplas e complexas".¹¹⁴

A ampliação dos serviços do Juízo de Menores era demanda dos juízes desde a sua criação. Os anais do Juízo registram uma ampliação de vulto em 1946, com a instituição de uma agência de serviço social a ele subordinada. Esta agência seria montada com o apoio da LBA e sua justificativa prendia-se à necessidade de se

¹¹² Arquivos do Juízo de Menores do Distrito Federal. V. VII. Op. cit., p. 8.

¹¹³ Ibid., p. 12. Esta citação é de uma entrevista do mesmo juiz publicada no jornal "O Radical", de 6 de abril de 1954.

¹¹⁴ Ibid., p. 121.

encontrar soluções adequadas "através de providências úteis e práticas de acordo com a técnica moderna" para o desajustamento do menor no seu ambiente, de modo a evitar a internação nos estabelecimentos disciplinares.¹¹⁵ Ocorre que anteriormente um de seus órgãos, o Instituto 7 de Setembro, que funcionava como triagem dos menores encaminhados ao Juízo tinha sido transformado num serviço independente, o SAM. E este serviço, mesmo depois de ter sido ampliado, permanecia lotado e nem sempre atendia às ações de internamento de menores demandadas pelo Juízo de Menores. A lotação era pois o problema em destaque dos serviços de proteção e assistência, seguida da ausência das condições fundamentais requeridas para a preconizada atuação.

As más condições em que viviam os menores sob tutela do Estado e as reincidentes fugas dos internos transformaram o SAM em foco generalizado de críticas, tanto dos Juízes, como dos setores atentos à questão, pela via das reportagens da imprensa. Os escândalos que cercavam o atendimento efetuado pelo SAM pressionaram a que, em 1953, o então Ministro da Justiça, Tancredo Neves, baixasse uma portaria propondo reformas de base naquele órgão (Portaria No.248-A, de 9 de setembro). Em discurso pronunciado na instalação da comissão designada para elaborar um plano de emergência para o SAM, o Juiz de Menores apontava para os problemas a serem sanados: falta de pessoal habilitado, deficiência de recursos financeiros, e remodelamento da rede de assistência que permanecia a mesma "do tempo em que estava o problema de menores exclusivamente afeto ao Juízo de Menores..."¹¹⁶

O Serviço de Assistência aos Menores atravessou os anos 50 e chegou aos 60 com a mesma denominação. Quaisquer que tenham sido as modificações propostas após a comissão instituída em 1954, o órgão não havia perdido suas características

¹¹⁵ Ibid., p. 52.

¹¹⁶ Ibid., p. 147.

constitutivas: superlotação dos internatos, atendimento precário, denúncias de maus tratos, fugas dos menores internos e planos de reforma. Em 1964, nove meses após a ruptura de regime político, foi instituída em seu lugar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - Funabem, anunciada como uma *revolução* no atendimento assistencial, sob o signo da sua congênere no plano do regime político. A questão do menor, a partir daquele momento, inseriu-se numa outra que se queria totalizadora das demais, pois que procurava dar conta de um novo curso que se imprimiria ao país: a Questão da Segurança Nacional. Vejamos a narrativa, na ótica dos vencedores de 1964, para apreender o sentido que quiseram atribuir a esta nova invenção.

2.2 A Funabem Substitui o SAM

O primeiro Presidente da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - Funabem, Mário Altenfelder da Silva, em palestra proferida na Escola Superior de Guerra-ESG, no dia 11 de junho de 1970, contava a seguinte história:

"A lei No. 4 513 [que instituiu a Funabem] é uma verdadeira *Revolução*. Foi sancionada neste período histórico de nossa vida. Duvidamos que pudesse ser executada fora deste regime".¹¹⁷

A Funabem aparece nesta história com a mesma característica de ruptura que o regime que a instituiu, o qual foi proclamado como revolucionário, numa evidente apropriação do termo utilizado pelas tendências autoproclamadas de esquerda.

"Sendo uma revolução, ela vem agitar, modificar, mudar mentalidades, quebrar rotinas. Ela é uma troca de estrutura e por isto está mudando rumos, ferindo interesses inconfessáveis, protegendo os menores e as maiores (sic)".

Toda a palestra se desenvolve neste tom ufanista, acionando as principais imagens utilizadas pelos "revolucionários" de 1964 para demarcar suas diferenças com o regime anterior; no caso, o passado associado ao desentendimento (entre judiciário e executivo), ao tratamento inadequado aos menores ("vimos coisas inenarráveis") e à ausência de uma diretriz política clara.

Neste "mito de origem" que se quis criar associado à Funabem, o passado político do país estaria refletido no atendimento anteriormente promovido pelo Serviço de Assistência a Menores, "de triste lembrança":

"A politicagem invade áreas de atendimento a menores e gente inescrupulosa dominava nesse campo de atividade que passou a ter proprietários, pois se sabe que na divisão de atribuições administrativas se chegou ao cúmulo de dar prioridade aos interesses de pessoas ou alas partidárias, para lidarem com esta

¹¹⁷ Este discurso foi publicado como material didático para um curso dado na ESG com as seguintes indicações bibliográficas: Política Nacional do Bem-Estar do Menor. Estado Maior das Forças Armadas - Escola Superior de Guerra. Rio-GB, 1970. Indicativo c59-123-70. Mimeo. Grifos nossos.

delicada questão, que de modo algum deve pertencer a este ou aquele grupo político e sim a técnicos, idealistas, honrados profissionais".

Tal imagem de um passado onde a política se confundia com a politicagem não era nova, pois fazia parte do arsenal dos argumentos utilizados desde os primeiros anos da República, pelos setores identificados com o poder central e pouco confiantes no jogo político das "oligarquias". Este argumento reaparecia todas as vezes em que se falava do ponto de vista do Estado ou da *intelligentsia* identificada com o poder central, e o Dr. Moncorvo Filho nos oferece um argumento exemplar, a título de comparação. Tematizando a "questão social" (categoria construída em negação às formulações mais radicais do movimento operário), o pediatra e filantropo militante da causa da assistência e proteção aos menores dizia na década de 20:

"Os homens de responsabilidade tomaram a si a louvável tarefa de estudar o assunto, (...) e assiste-se então ao soberbo espetáculo da transformação da velha e enraizada '*politicalha*' ou '*politiquice*', como se queira denominar, na verdadeira política - a que busca o benefício da sociedade, proporcionando-lhe o bem-estar, constituindo enfim em nosso meio uma nova era de esperanças bem fundadas."¹¹⁸

Mais de quarenta anos depois, acionando de novo um argumento-chave do pensamento autoritário, que fundamentou uma cultura política enraizada nas práticas políticas de diversos segmentos sociais (reiteradamente re-significada em períodos subseqüentes), os auto-denominados revolucionários tentavam legitimar sua intervenção, ao mesmo tempo em que atribuíam ao passado outra faceta que traziam consigo próprios: a repressão, pois a inadequação dos serviços tinha também esta faceta. Altenfelder da Silva prosseguia a palestra dizendo:

"São ainda vivos na memória de todos as *monstruosidades a que foram submetidos* [o menor abandonado, os infratores e as meninas vítimas da prostituição] e nós mesmos, ainda em 1966, aqui no Rio vimos coisas inenarráveis".¹¹⁹

¹¹⁸ Moncorvo Filho. Op. cit., p. 299. Grifos nossos.

¹¹⁹ Grifos nossos.

Relativamente a este ponto, já vimos que o Código de 1927 e os serviços assistenciais criados a partir de 1921 não tinham a repressão como única referência e já professavam uma fundamentação nos valores modernos da pedagogia correcional. Ocorre que para desqualificá-los face ao presente, a identificação com "as monstruosidades" não deixava de ser um ponto estratégico, porque inegavelmente as ações dos institutos disciplinares coordenados pelo SAM eram violentas e amplamente criticadas pela imprensa.

Tal versão dos fatos correspondia aos objetivos imediatos de uma conferência proferida num curso da Escola Superior de Guerra, pelos seus propósitos de difusão do ideário legitimador da nova ordem instituída. Mas, além disso, o tom da palestra marcado pelo ufanismo e pela atribuição de um papel salvador ao órgão recém-criado, apontava também para o papel das mudanças institucionais da chamada área social na estratégia do regime. Luiz C. Bazílio sugeriu, num trabalho intitulado "*O Menor e a Ideologia da Segurança Nacional*", que o menor teria sido elevado à categoria de problema de segurança nacional no período, tanto pelo fato de que grupos de menores passaram "a colocar em risco a ordem pública, participando, ostensivamente em ações e crimes contra patrimônio ou homicídios", quanto pela doutrina preventiva de manutenção da ordem que regia a estratégia "esguiana" incorporada pela Funabem.¹²⁰ Neste último ponto, concordamos com o autor, por motivos que explicitaremos mais adiante, mas a primeira relação que faz nos parece indevida. Em primeiro lugar porque ao estabelecer a relação entre o fenômeno da criminalidade infantil e o risco da ordem pública, assume a tendência dominante de superdimensionamento do risco social representado pela ação daqueles agentes. Em decorrência, e este é o segundo problema deste tipo de argumentação, admite que a resposta ao problema tenha uma correlação estreita com a sua manifestação, o que

¹²⁰ BAZILIO, Luiz Cavaliere. **O Menor e a Ideologia da Segurança Nacional**. Belo Horizonte: Editora Vega/Novo Espaço, 1985, p. 61 e 62.

também não é correto. Como vimos, a resposta do Estado ao abandono e à delinqüência de crianças e adolescentes não era nova e foi sendo construída a partir de inúmeras mediações: a percepção e as demandas dos juristas, o entendimento e as proposições dos médicos e educadores ou as perspectivas dos grupos que foram se afirmando enquanto representantes das "classes produtoras" ou da classe operária.

Quanto ao vínculo sugerido por Bazílio entre a criação da Funabem e a concepção de segurança interna que regia a Doutrina de Segurança Nacional da ESG, este é aceitável, principalmente pelo motivo óbvio de que segundo tal doutrina qualquer questão podia enquadrar-se nesta categoria, dado o seu caráter totalitário. Neste sentido, antes de ser pelo aumento da criminalidade infanto-juvenil, a criação da Funabem respondia aos ditames de uma política concebida nos marcos de uma doutrina cuja objetivação consistia numa rede de mecanismos disciplinadores em todas as esferas do social, a partir da coordenação do Estado, ou de áreas estratégicas nele incrustadas. Tal doutrina, por seu turno, não foi "da exclusiva responsabilidade dos militares", como o demonstrou Dreifuss na sua pesquisa sobre a ação do IPES/IBAD no golpe de 1964.¹²¹ Nas formulações do IPES, por exemplo, estava proposto que "o fenômeno generalizado de totalização da guerra e o reconhecimento da indispensabilidade de uma estratégia integrada para a guerra e para a paz exigiam uma verdadeira política de segurança nacional". E esta política acarretava "a concepção e realização de ações apropriadamente coordenadas nos

¹²¹ DREIFUSS, René Armand. **1964: a Conquista do Estado - Ação Política, Poder e Golpe de Classe**. 2a. edição. Petrópolis, Vozes, 1981. Respalado por massa documental significativa, este autor demonstra como a rede formada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais - IPES e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática - IBAD, constituída pelo que denominou de "elite orgânica" dos interesses econômicos internacionais e associados, forneceu a base para "a intervenção empresarial direta e pública na política brasileira". Em 1963 esta elite já contava com um *programa de governo potencial*, formulado no 1o. Congresso Brasileiro para as Reformas de Base, uma resposta às reformas de base articuladas pelos grupos reformistas do período. Neste "plano de governo" estavam fixadas três áreasde interesse: a ordem política, a ordem econômica e a ordem social, esta sendo tratada por uma política de bem-estar. Ver especialmente o cap. VI, p. 242 e 243.

campos políticos, econômicos, psicossociais e, sem dúvida alguma, nos militares".¹²² No seu congresso sobre as reformas de base, o complexo IPES/IBASE havia preparado um conjunto de propostas alternativas para as reivindicações dos grupos reformistas e do próprio governo João Goulart, as quais constituíam um verdadeiro plano de governo. Quando, em abril de 1964 esta elite passou a contar com o meio "político, técnico e militar de realizá-lo", o plano elaborado anteriormente foi adotado como diretriz para as inúmeras reformas administrativas, constitucionais e sócio-econômicas implementadas pelo novo governo.¹²³

Dentre as diretrizes do plano de governo na área social estavam contemplados: a reforma agrária, a reforma da legislação trabalhista, da participação nos lucros das empresas, da distribuição de renda, da política de bem-estar e previdência social, da educação, da habitação, da área sanitária e de saúde pública. O autor não menciona a existência de um plano dirigido especificamente às instituições de assistência aos menores, mas aponta para a direção assumida pelas mudanças propostas: criação de "ilhas de contentamento" e penetração nas áreas onde "as forças nacional-reformistas haviam incursionado", em atividades englobadas sob a denominação geral de ação comunitária desenvolvidas como esquemas de assistência e filantropia social. Além disso, estava prevista a cooptação da Igreja Católica ("única estrutura nacional verdadeira além das forças armadas") que, na ocasião, estava atravessada por lutas internas entre as correntes reformistas e as conservadoras.¹²⁴

Na criação da Funabem a participação da Igreja Católica foi decisiva. Na versão de Altenfelder da Silva ela não foi esquecida e ele conta que, no Rio, um grupo "de corajosos elementos" teria elaborado um anteprojeto "sob orientação da Ação Social Arquidiocesana, com redação do Ministro Prado Kelly e pelas mãos do

¹²² Ibid., p.240. A citação foi retirada de um documento elaborado pelo IPES em 10 de janeiro de 1962.

¹²³ Ibid., p.244.

¹²⁴ Ibid., p 25a a 307.

Ministro Milton Campos foi esse documento levado às mãos do Presidente Castelo Branco". Sua versão permanece absolutamente mistificadora e ele não perde a oportunidade de atribuir ao Congresso as dificuldades de aprovação do projeto (a politicagem atrapalhando a ação técnica, como quer fazer crer), mas certamente é correta no que se refere à participação da Igreja, principalmente se considerarmos o papel de sua ala conservadora na mobilização das passeatas da "família, com Deus, pela liberdade". Talvez por isso não seja demasiado estabelecer a hipótese de que a criação da Funabem respondia mais diretamente às demandas específicas deste aliado tão importante que foi a Igreja, numa de suas áreas de interesse mais tradicionais, a qual vinha sendo pressionada por reformas desde a década anterior. Tal hipótese sustenta-se ainda se nos lembrarmos de que a transformação do SAM numa Fundação respondia a uma demanda por autonomia econômico-administrativa manifestada já nos anos 50 por um antigo dirigente daquele Serviço, o Padre Pedron.¹²⁵

O fato de que tenha sido instituída no mesmo ano da mudança de regime, revela que a Funabem tinha um papel significativo na estratégia do governo militar de responder às demandas das forças aliadas, fazendo parte do *front* montado para ser contraposto às reformas reivindicadas durante e pelo governo Goulart nos aspectos que, do ponto de vista da ESG, eram ditos psicossociais. Segundo a terminologia da ESG, "O poder psicossocial busca, de forma pragmática, influir na

¹²⁵ No relatório da Segunda Curadoria de Menores, de 1952, estava registrado que o Padre Pedron, dirigente do SAM, tinha dito numa entrevista à imprensa o seguinte: 'o Governo está tão interessado no problema do menor, em nosso país, que já autorizou o Ministério da Justiça a promover o anteprojeto, que será convertido em mensagem, sobre a autonomia econômico-administrativa do SAM, medida que julgo necessária a fim de que sejam evitadas as dificuldades criadas pela burocracia existente no serviço público'. O curador de Menores, em cujo relatório não poupa críticas à administração do órgão, argumentava em seguida: 'Como se vê, o S.A.M. ainda não se julga satisfeito com a autonomia que tem e não se sabe, ao certo, até agora, o que pretende'. Neste relatório ainda, o curador relata que as meninas preferiam ficar sob custódia da Delegacia de Menores do Rio de Janeiro do que ir para o abrigo provisório feminino do SAM., em Lins. Tais comentários revelam disputas entre interesses e concepções presentes (e produzidos) nos espaços institucionais organizados em função da questão do menor, sugerindo a existência de áreas mais ou menos identificadas com a autonomia administrativa. Cf Relatório da Segunda Curadoria de Menores in "Arquivos do Juízo de Menores do DF". Op. cit., p. 214 e 215.

sociedade a fim de manter a ordem. Tal poder consiste em uma expressão da preocupação governamental que encontra, na política social, o seu instrumento de ação". A política social teria assim, a função de legitimar o governo instituído pelo golpe de 1964.¹²⁶

Imediatamente após a sua criação, a Funabem passou a ser objeto de intensa crítica que acionava os mesmos argumentos que seus propagandistas alardeavam e desferiam contra o SAM. Mesmo num período em que a crítica ao Governo estava sob a severa vigilância da censura prévia imposta aos jornais, não faltaram críticas ao órgão . Assim, o *Jornal do Brasil* publicava, na edição de 3 de setembro de 1971, a seguinte manchete no primeiro caderno: "Internos da Funabem são em tudo deficientes", e acrescentava

"criada para eliminar a burocracia que emperrava a política de menores, a Funabem é ainda um instrumento pesado, em parte preso a regulamentos pouco lógicos".¹²⁷

Examinando os artigos de jornais do período 1971/72, observamos que as reportagens de crítica chegavam a competir com as de exaltação ou simplesmente informativas. Esta constatação aponta para relativo consenso que cerca a infância, no que tange à consideração da sua necessidade de proteção e assistência, conforme já vimos. Do mesmo modo, portanto, que o Código de 1927 antecipou-se à legislação trabalhista e que a criação da Funabem foi uma "realização da revolução" no próprio ano do Golpe de Estado, as críticas ao atendimento ao menor puderam antecipar-se a outras críticas feitas ao regime no pós-AI5. Enquanto área passível da crítica consentida do período, foi atacada pela sua ineficiência no cumprimento dos

¹²⁶ Manual da ESG apud Bazilio, Luiz C. Op. cit, p. 40. Sobre o assunto consultar também Dreifuss, René Armand. Op. Cit. e Passetti, Edson. "O Menor no Brasil Republicano" in PRIORE, Mary Del. (org.). Op. cit. P 146 a175.

¹²⁷ **Biblioteca da Câmara dos Deputados / Seção de Bibliografia e Serviços Diversos - Pasta Menor.** Todas as citações de jornais utilizadas neste trabalho foram extraídas desta fonte. Para efeitos de simplificação, passaremos a mencionar apenas o nome do jornal e a data de publicação, pois as pastas estão organizadas segundo o(s) ano(s) de publicação dos artigos, facilitando sua localização pelos que se interessarem pelas indicações feitas aqui.

objetivos para os quais fora criada. E este ataque tinha um conteúdo de defesa do regime, de forma clara em alguns casos, como o do editorial do *Correio Braziliense*, edição de 27 de janeiro de 1971, intitulado "Duas Infâncias". Nele, era comentado o contraste entre as crianças afortunadas da classe média, que participaram de uma colônia de férias organizada pelas Forças Armadas, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, e as crianças "em número crescente e assustador que não têm pão, nem divertimento, nem escola, nem teto". Estas teriam como perspectiva "e talvez como única porta, a marginalidade e o crime". O alerta tinha uma intenção precisa de salientar o perigo social decorrente desta disparidade de tratamento:

"Para as crianças da colônia de férias, o policial e o soldado, são o amigo, o protetor, o orientados. Para as outras são o inimigo ... Crescem à margem da lei e temendo a lei. E o temor fatalmente se transformará em ódio"

Esta era uma crítica mais afinada com a preocupação pela ordem e segurança nacional. Outras, das veiculadas na ocasião, mostravam a Funabem padecendo dos mesmos males anteriormente atribuídos ao SAM. Os "Males da Funabem" (título de um dos artigos) consistiam, em alguns casos, no irrisório patamar de recursos por menor atendido que repassava às instituições assistenciais privadas que com ela formavam o sistema de atendimento ao menor:

"é possível dispensar tratamento condigno a um menino que recebe moradia, comida, roupa, sapato, ensino por uma subvenção de apenas 120 cruzeiros mensais? (Jornal do Brasil de 3 - ? -1971)

Outro dos males era o atendimento repressivo e violento dispensado aos menores nas instituições oficiais e particulares:

"Dois inspetores da Escola Nossa Senhora da Glória, subvencionada pela Funabem, esmurraram ontem o menor Válter, de 13 anos e 34 quilos de peso, produzindo-lhe um derrame no olho esquerdo. ... ontem mesmo um outro aluno ... queixava-se de ter sido agredido pelo professor de educação física, funcionário licenciado da Secretaria de Segurança, que diz ter trabalhado no gabinete do presidente da Funabem"(Jornal do Brasil de 3 -10-1971)

" Lá em Quintino eles batem mesmo, não querem saber. A polícia só dá susto" (entrevista a um menino de rua que preferia ser pego pela polícia a ir para a Funabem. *Jornal do Brasil* de 28-07-1971).

Face às inúmeras críticas, os representantes da Entidade no Rio de Janeiro argumentavam que havia falta de verbas, e as soluções que despontavam remetiam à necessidade de um reaparelhamento do órgão e de uma ampliação de recursos: "Defesa da Febem é falta de verbas" anunciava a manchete de um artigo do *Diário de Notícias* de 3 de maio de 1971, jornal do Rio de Janeiro.

Os juízes reagiam às críticas basicamente de três formas: acionando algumas medidas relativas à sua função enquanto membros do poder judiciário, reclamando da falta de recursos nas varas de menores e propugnando pelo reaparelhamento do setor ou propondo como remédio a mudança do Código de Mello Matos.¹²⁸

Os políticos não deixaram de se manifestar sobre a questão e o jornal *Ultima Hora*, de 28 de agosto de 1971, fez uma reportagem com a seguinte manchete: "Defesa do Menor une ARENA e oposição". A *Folha de São Paulo* havia noticiado um dia antes que o líder do MDB na Câmara dos Deputados, o sr. Pedroso Horta, encaminhara requerimento propondo a criação de uma comissão especial para estudo da legislação sobre menores e sobre os aspectos sociais da infância abandonada, medida que tinha sido proposta pelo deputado J. G. de Araújo Jorge, do MDB da Guanabara. Como era de praxe naquele momento, antes do encaminhamento do pedido ao Presidente da Câmara, representantes do MDB tinham obtido o assentimento prévio do líder da ARENA para a iniciativa, informa o jornal. Na mesma matéria, o jornal informava ainda que, no Senado, o arenista José Sarney trabalhava há dois anos num projeto para a conciliação das diversas tentativas

¹²⁸ C.F. recortes dos seguintes jornais: **Estado de São Paulo**, de 31-03-71; **Diário de Notícias**, de 3-09-71; **Jornal do Brasil**, de 5-03-71 e de 3-07-71. A demanda por reformas no Código de Menores é contemporânea à sua própria promulgação, sendo reiteradamente reafirmada ao longo dos anos.

existentes de enfrentamento do problema "do bem-estar social em termos do ministério". A matéria prosseguia referindo-se ao projeto do Senador:

"a seu ver, o Brasil necessita dessa solução, 'em apoio ao programa de desenvolvimento'. Assim deverá propor a criação do Ministério de Bem-Estar e da Família" (Folha de São Paulo, de 27-08-71).

A fala do ex-governador do Maranhão era emblemática, lidando com uma das possibilidades que se afiguravam no momento acerca da questão social, que era entendida como resíduo social decorrente do desenvolvimento industrial brasileiro. Enquanto tal, não poderia mais constituir "temas para sentimentalismos", pois tinha chegado "a hora da decisão racional". Isto significava que

"era necessário criar para tais problemas, um órgão normativo e disciplinar as associações de caridade, fundações, órgãos de governo como a Legião Brasileira, pioneiras, fundações estaduais e muitas outras da iniciativa privada".

Não fora bastante portanto criar um órgão como a Funabem, sendo necessário em seguida "disciplinar" a todos com a sua inserção num único ministério. Estava-se em plena vigência da crença tecnocrática nos modelos sistêmicos de integração das atividades. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento-PNDs fixavam os subsistemas que estariam envolvidos no planejamento macro do governo, enquanto cada subsistema neste âmbito transformava-se em cabeça de um sistema setorial, e assim por diante. A superestimação da eficácia do planejamento governamental dava o tom dos programas de governo e as alternativas que se apresentavam situavam-se todas dentro deste campo do pensável.¹²⁹

¹²⁹ Fernando Henrique Cardoso mostrou que, no período, "a capacidade decisória escorregou, mais e mais para o automatismo do sistema" e que, "como corretivo à tendência necessariamente burocratizante (...) estabeleceu-se uma estratégia de dinamização da máquina administrativa através dos chamados 'projetos de impacto' (...) para, por intermédio deles, comunicar-se à população que o governo (e especialmente a Presidência) tinha uma política e velava pelo interesse da nação". Cf. CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975, p. 203 e 204.

Um exemplo das soluções que eram aventadas para enfrentar a questão do menor pode ser obtido com o exame das discussões ocorridas na XIa. Semana de Estudos do Problema do Menor, realizada em São Paulo em julho de 1971 e com ampla divulgação em todos os jornais.

A XIa. Semana de Estudos do Problema do Menor foi realizada na Faculdade de Direito da USP e teve como promotores alguns órgãos do judiciário estadual, da área de assistência, do empresariado, da área de educação e da Igreja Católica.¹³⁰ As recomendações dos diversos grupos de estudos que se formaram com meses de antecedência para preparar o debate indicavam as seguintes alternativas: a profissionalização do menor, a articulação com a comunidade, a remodelação do órgão estadual de atendimento e a reforma do Código de Menores acoplada a uma reestruturação do judiciário.

O tema da profissionalização veio articulado à manutenção da menoridade para o trabalho no limite dos 14 anos. A este respeito, vale uma pequena digressão histórica, pois a questão da idade limite da menoridade para o trabalho nunca deixou de ser ponto controverso, aliada à do horário de trabalho e do salário do menor-trabalhador.

Como já vimos, ainda em 1932 fora aprovada uma lei de regulamentação do trabalho do menor, que incidia sob aspectos regulamentados anteriormente pelo Código de Menores. Esta lei estava integrada a um conjunto de outras regulamentações trabalhistas instituídas como parte do esforço do governo Vargas de estimular o enquadramento sindical, pois a legislação trabalhista (dita social) era a contrapartida à lei de sindicalização que destruiu, auxiliada pela repressão direta, as

¹³⁰ Os promotores da Semana eram: Tribunal de Justiça, Procuradoria Geral da Justiça, Juizado de Menores da Capital, Secretaria da Promoção Social, Secretaria da Educação, Assembléia Legislativa, Prefeitura Municipal da Capital, Arcebispado de São Paulo, Funabem, Federações do Comércio, da Indústria e da Agricultura, OAB/SP e Escola de Serviço Social da PUC. Cf. **Anais da XIa Semana de Estudos do Problema de Menores** São Paulo, Tribunal de Justiça, 1972.

organizações autônomas até então existentes.¹³¹ Em 1943, a regulamentação do trabalho de menores passa a integrar a Consolidação das Leis Trabalhistas-CLT. Face à pressão dos comerciantes e industriais para que a menoridade prevista no código fosse reduzida, a legislação contemporizava em alguns aspectos. Enquanto o artigo 103 do Código vetava o trabalho de menores de 14 anos em usinas, manufaturas, estaleiros, minas ou qualquer trabalho subterrâneo, a CLT suprimiu esta recomendação por uma forma mais genérica no artigo 405, que proíbe o trabalho nos locais e serviços perigosos ou insalubres segundo a avaliação da Secretaria de Segurança e Medicina do Trabalho, ou em locais e serviços prejudiciais à sua moralidade. Quanto ao trabalho noturno, a CLT fixou-o a partir das 22 horas, ao invés das sete horas da noite (sic) como estava anteriormente prescrito. A jornada de trabalho ficou, por sua vez, submetida às disposições relativas ao trabalho em geral, ultrapassando o limite anteriormente fixado em seis horas.¹³² Ao longo do tempo, uma série de outros reparos foram sendo feitos, sendo dignos de nota os seguintes: a portaria ministerial No. 43, de 17 de novembro de 1945, que derogava proibição relativa ao trabalho do menor na indústria da construção civil; e a lei No. 5 274, de 24 de abril de 1967.

A lei No. 5 274 de 1967 representou um acentuado recuo relativamente à CLT, identificando-se com o espírito das demais reformas constitucionais introduzidas pelos vencedores de 1964, que à repressão política aliaram uma série de medidas na área do trabalho restritivas dos direitos adquiridos pelo "pacto" dos anos do Estado Novo. Dentre as medidas paralelas à lei em questão, estava a instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS (Lei No. 5 107, de 13 de

¹³¹ Cf. Gomes, Ângela de Castro. Op. cit., p. 224 a 226.

¹³² Cf. quadro comparativo entre as disposições do Código de Menores e a CLT in Alencar, Ana Valdez. Op. cit.

setembro de 1966), que agilizava as demissões.¹³³ A super-exploração da força de trabalho adulta se deu, portanto, além desse e de outros mecanismos repressores da reivindicação operária, com o recurso aliado da super-exploração da força de trabalho infanto-juvenil.¹³⁴ A lei No. 5 274 institucionalizava a distinção de salários por motivo de idade, autorizando o escalonamento do salário dos menores a partir de 50% do salário que vigorasse para o trabalhador adulto em cada região do país.¹³⁵ Além disso, a Constituição de 1967 permitia o trabalho de menores a partir de 12 anos, recuando no limite de 14 anos previsto na Constituição de 1946.

Retomemos pois à Semana do Menor de 1971, quando a questão da profissionalização estava conformada a um quadro institucional-legal que permitia a exploração do trabalho do menor para além dos marcos traçados pela CLT, em 1943. O tema estava umbilicalmente associado às idéias dominantes acerca da questão: vista como preventivo à marginalização, "promovendo o menor à realidade sócio-econômico-cultural de sua comunidade", deveria responder às demandas do mercado de trabalho. Dentre as medidas para sua viabilização, sugeria-se a instituição de convênios entre o Estado e as empresas "assim como *incentivos fiscais* para as empresas que aceitassem menores com meia jornada de trabalho".¹³⁶ Se os registros da Semana foram fiéis aos debates, o único aspecto em que a resistência

¹³³ Cf. VILHENA, Paulo Emílio R. "Menor: Concorrência da Mão de Obra; Subemprego" in **Revista de Informação Legislativa**, a.16, No. 63 jul./set. 1979, p. 101 apud Alencar, Ana Valdez. Op. cit., p.306.

¹³⁴ Wanderley Guilherme dos Santos menciona outra lei promulgada no pós-64 (No.4 725, de 13-07-65), pela qual "retirava-se a fixação do salário profissional, ou salário piso que era o salário da força de trabalho industrial qualificada, da área do mercado, sob a arbitragem da Justiça do Trabalho e colocava-se a delimitação do piso profissional sob o arbítrio das autoridades financeiras". Para ele, esta lei incluía não apenas a profissão, mas também o salário dentre as dimensões da cidadania regulada. Cf. Santos, Wanderley G. Op. cit., p. 79.

¹³⁵ Alencar, Ana Valdez. Op. cit., p.308. Para um registro completo da legislação sobre o trabalho do menor, consultar BRASIL, Ministério de Trabalho, Secretaria de Mão de Obra. **Legislação sobre a Proteção do Trabalho do Menor - coletânea de leis, decretos-leis, decretos, portarias e documentos auxiliares referentes à legislação sobre a proteção do trabalho do menor.** Brasília-DF, MTb, 1981.

¹³⁶ Matéria veiculada no jornal **O Estado de São Paulo**, de 31-07-71. Grifos nossos.

ao aprofundamento da exploração do trabalho do menor apareceu foi na sugestão do retorno ao limite de 14 anos para o trabalho.

A questão da profissionalização estava na ordem do dia não só como medida para o "enfrentamento" da questão do menor na área assistencial. Fazia parte da reforma do ensino instituída pelo regime, a qual incluía no segundo grau a dimensão profissionalizante como forma de garantir uma "terminalidade" anterior ao ensino de 3o. grau, descongestionando o vestibular ao mesmo tempo em que preparava o jovem para o mercado de trabalho. Esta reforma dava continuidade à reforma universitária, que tinha também os objetivos de diminuir a pressão sobre a universidade e de disciplinar o movimento estudantil.¹³⁷ Portanto, naquele período também estava sendo tematizada uma "questão da juventude", enquanto questão de agilização do ingresso ao mercado de trabalho e contenção do movimento estudantil, o qual em 1968 tinha extrapolado as reivindicações acadêmicas e radicalizado posições em direção a uma contestação direta ao regime. A preocupação com o atendimento ao menor na ótica da profissionalização e da assistência não estava desvinculada desta preocupação com a contestação política. Vimos como os jornais chegaram a falar das duas infâncias, preocupados com o ódio de classe. Na XIa Semana de Estudos sobre Problema de Menores a fala do Arcebispo de São Paulo na sessão solene da abertura não deixa dúvidas de que a questão, embora denegada na discussão oficial sobre o menor, ainda assombrava:

"As vezes somos tentados a concluir que não existe somente o problema do menor, mas que o próprio mundo jovem se tornou um problema para a era do consumo. Terrível a confissão do líder dos distúrbios de maio de 1968, em Paris. Daniel Cohn Bendit confessa: 'sabemos o que devemos destruir, mas não sabemos o que virá depois'. Bendit é alemão, como é alemão o filósofo do pessimismo, Schopenhauer, que tentou explicar os desabafos juvenis: 'durante

¹³⁷ Sobre as reformas universitária e do ensino de primeiro e segundo graus cf. Freitag, Bárbara, op cit, principalmente p. 73 a 82. A autora demonstra como as reformas estavam vinculadas, entre outros aspectos, à necessidade de contenção do movimento estudantil. A reforma universitária foi instituída pela lei 5 540, de 1968 e a do ensino de primeiro e segundo graus, pela lei 5 692, de 1971.

a nossa mocidade estamos quase sempre descontentes com o nosso estado e o nosso meio, quaisquer que sejam. (...)'! Se para as outras nações os desvios, "gangs", e menores abandonados causam apreensão, para nós poderiam transformar-se num problema de vida ou de morte. De fato, o contágio nesta etapa da vida humana se produz quase que pela atmosfera e como somos país jovem, e país de jovem, esta atmosfera acabaria por envenenar-nos a todos".

O arcebispo pretendia semear otimismo com sua fala, acrescentando em dado momento que "para os grandes problemas, só podemos apontar soluções generosas". E, dentre estas, apontava para a necessidade de criação, em São Paulo, de uma Fundação Estadual do Menor. Esta parecia ser a solução, já que, segundo sua ótica, tinha dado "tão belos resultados na Guanabara" e tinha sido recomendada aos demais estados pelo Presidente da República, General Emílio Garrastazu Médici, em mensagem veiculada pela revista *Brasil Jovem*, editada pela Funabem.¹³⁸ Tal sugestão foi logo incorporada pelo governo do Estado de São Paulo, seguindo o exemplo de outros estados.¹³⁹

A "participação da comunidade", técnica desenvolvida pela ONU para o combate à pobreza, novamente estava em cena.¹⁴⁰ A comunidade e o grupo social de origem do menor eram mais ou menos equivalentes nas formulações dos participantes da Semana de Estudos, os quais preconizavam a utilização daquela técnica pois o "problema do menor (...) [refletia] a problemática de todo o grupo social". Entretanto, nesta formulação o grupo social de origem deixava de ter uma conotação sociológica ou uma identificação auto-atribuída e passava a designar os

¹³⁸ Cf. "Anais da XI Semana de Estudos ..." Op. cit., p. 41 a 46.

¹³⁹ Segundo reportagem do **Jornal da Tarde**, de 27-07-71, já contavam com a sua Fundação do Menor os estados da Guanabara, Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

¹⁴⁰ A articulação com a comunidade estava inserida num conjunto de ações que foram denominadas de *desenvolvimento de comunidade* e que remontam às teses defendidas pela OEA após a Segunda Guerra Mundial. A preocupação em barrar o avanço do comunismo através da erradicação dos focos de pobreza (vistos como focos potenciais de agitação comunista), orientou vários programas de assistência técnica aos países pobres, principalmente os da América Latina. Dirigidos na década de 40 para a área rural, foram, nas décadas seguintes, divulgados e sistematizados em outras áreas. Cf. AMMANN, Safira B. **Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil**. São Paulo, Cortez, 1980, apud Marilda Iamamoto & Raul de Carvalho, op. cit., p. 335.

agentes que se relacionavam (ou que deveriam se relacionar) através dos programas que acionavam os equipamentos sociais para o atendimento ao menor.¹⁴¹ Nesta concepção, tratava-se de provocar a *inovação* e a *dinamização* de programas desenvolvidos através dos *equipamentos sociais* existentes nas áreas de saúde, recreação e esporte, educação, habitação e urbanismo, equipamentos de assistência e proteção jurídica ao menor. Embora com uma linguagem diferente da utilizada nos anos 20-40, a racionalidade técnico-burocrática que a impregnava continuava sendo a mesma, agora destituída da conotação política anterior. Não se falava em constituir o povo ou a nação, mas o tema da organização estava presente na "articulação e dinamização dos equipamentos sociais". E a participação não era mais política, mas sim comunitária, entendida não enquanto fundamentada em laços de proximidade social e afetiva, mas de funcionalidade técnica construídos pela articulação de programas de atendimento. Para que tal pudesse acontecer, era necessário um diagnóstico preciso da "problemática do menor" e, por isto, o Tribunal de Justiça do Estado havia encomendado ao CEBRAP uma pesquisa sobre a marginalidade social do menor no Município de São Paulo, cujo plano foi relatado numa das seções de trabalho por integrantes daquela instituição. Esta pesquisa foi publicada posteriormente com o título de "A Criança, o Adolescente, a Cidade".¹⁴² A medida

¹⁴¹ O grupo de trabalho encarregado de discutir o tema *participação da comunidade* apresentou os seguintes conceitos com os quais iria trabalhar: *Equipamento social*: "conjunto infra-estrutural representado por serviços e instituições efetivas ou potencialmente aptos a desenvolverem programas de promoção social de uma comunidade e a propiciarem o atendimento específico"; *Participação da Comunidade*: "entendeu-se sua capacidade de equacionar recursos e problemas, bem como de criar, entrosar e integrar seus equipamentos sociais em função de programas". Cf. "Anais da XI Semana ..." op. cit., p 124.

¹⁴² Numa análise da literatura sobre a infância no Brasil, publicada em 1988, Alvim e Valladares apontam a pesquisa realizada pelo CEBRAP como a primeira de uma série de estudos que surgem nos anos setenta, decorrentes de iniciativas de diversos setores da sociedade preocupados com a situação de pobreza da infância no Brasil. As autoras referem-se às seguintes pesquisas do período: no Rio de Janeiro, também com o interesse prático de orientar a ação dos juízes de menores tinha sido encomendada uma pesquisa sobre a delinqüência juvenil, a qual foi publicada em 1973 sob o título de "Delinqüência Juvenil na Guanabara"; em São Paulo, sob encomenda da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo foi desenvolvida pelo CEDEC uma pesquisa sobre crianças e jovens que viviam nas ruas, publicada sob o título de "Meninos de Rua". Cf. ALVIM, Maria Rosilene B. & VALLADARES, Lícia Prado. "Infância e Sociedade no Brasil: Uma Análise da Literatura" in **Boletim Informativo Bibliográfico** n. 26, p. 3-37, Rio de Janeiro, ANPOCS, segundo semestre de 1988.

em que os resultados da pesquisa possam vir a ter informado e fundamentado os programas desenvolvidos pelos "equipamentos sociais" existentes só pode ser dimensionada por uma outra pesquisa específica. Mas, independentemente de ter havido a intenção de estabelecer relação direta entre *conhecimento* e *ação* (terminologia cara aos técnicos da área), fato é que a história subsequente da Funabem e de suas congêneres estaduais foi uma história de confinamento de crianças e jovens, de violência e de frustradas tentativas de reforma. Voltaremos a este aspecto posteriormente. Por hora vamos concluir o exame de mais uma das recomendações da Semana.¹⁴³

A reestruturação da Justiça de Menores e do Código de Menores foi outro dos temas tratados. Quanto à justiça, a preocupação era com os seguintes aspectos principalmente: uniformização do Ministério Público em todo o Brasil, ampliando sua participação na proteção ao abandono, prevenção e repressão às infrações e reeducação do infrator e eliminando a *dualidade* da ação administrativa confiada ao judiciário e ao executivo; as atribuições da Procuradoria Geral do Estado na defesa do menor, com a sugestão de uma Procuradoria de Assistência ao Menor (sugestão não encampada por todos os integrantes do grupo de estudos deste tema); ressalvas a alguns itens dos ramos do direito, então com os seus respectivos códigos em revisão: sugestão de retorno à proibição do trabalho do menor a partir de 14 anos, adequação do Código de Menores aos códigos Civil e Penal; manutenção da inimputabilidade penal aos 18 anos, o que estava sendo modificado pelo projeto de Código Penal proposto no período; organização da justiça de menores, com ampliação de suas funções, criação de varas especializadas no interior, segundo critério populacional,

¹⁴³ Esclarecemos que não analisamos todas as recomendações, mas apenas as que consideramos ligadas diretamente ao nosso enfoque. Vale lembrar, por exemplo, que uma das propostas apresentadas foi a inclusão na matéria "Estudo dos Problemas Brasileiros", obrigatória nos currículos escolares, de temas relativos à questão do menor.

inclusão de assistentes sociais nas varas de menores e atualização das leis de menores.

A atualização do Código de Menores parecia ser ponto consensual entre os juristas e, desde 1968, quando do III Encontro Nacional de Juízes de Menores em Brasília, estava em discussão um anteprojeto de Código, o qual foi também examinado na Semana de São Paulo.¹⁴⁴ Na ocasião, cogitava-se da reforma em todos os Códigos, pois o Ministério da Justiça voltara-se para esta "questão napoleônica" (expressão utilizada por Fernando Henrique Cardoso), na medida em que suas anteriores funções políticas não eram exercidas. Portanto, em pleno recesso de um Estado de Direito, o Ministério da Justiça dedicava-se à tarefa de ordenar e de codificar leis.¹⁴⁵ Os participantes da Semana de Estudo de Problemas de Menores não estavam mais do que seguindo uma tendência dominante e vinda de "cima". Enquanto especialistas da área, falavam em nome do conhecimento do qual eram portadores e este os fundamentava na reiteração da necessidade da "reforma napoleônica", a qual excluía o debate amplo e público. E foi sob este escudo que alguns chegaram a criticar a redução da menoridade para o trabalho e para a inimputabilidade criminal. Afora estes pontos de crítica ao instituído, as discussões travadas apontavam para os horizontes demarcados pelo projeto autoritário, que associava a participação política à inserção na burocracia e canalizava as críticas aos problemas sociais para demandas em torno de reformas, articulações ou regulamentos no aparato burocrático à cargo da tecnocracia, excluído o recurso ao debate democrático. Assim é que a Semana do Menor teve como subproduto a transformação do antigo órgão de proteção aos menores de São Paulo numa instituição mais "flexível" e adequada às "exigências do atendimento": a Fundação Pró-Menor. À semelhança de alguns outros estados, nascia mais uma "filial" da

¹⁴⁴ As resoluções deste encontro de juízes estão em CAVALLIERI, Alyrio. **Direito do Menor**. Rio de Janeiro/ São Paulo, Livraria Freitas Bastos, s.d.

¹⁴⁵ Cf. Cardoso, Fernando Henrique. Op. cit., p 203.

Funabem. Estava-se, pois, radicalizando o sentido homogeneizador das criações institucionais que, do âmbito federal estendiam-se, com o mesmo formato, ao âmbito estadual, coisa que nem o Estado Novo tinha conseguido fazer na área de assistência e proteção aos menores.

Tomando como fonte as matérias dos jornais, pode-se ver que a flexibilidade administrativa atribuída às fundações não alcançou os resultados almejados. A Funabem e fundações estaduais continuaram sendo objeto de crítica, não só pelos maus tratos infringidos aos menores sob sua proteção e assistência, como ainda pela sua ineficácia na resolução da "problemática do menor": as crianças permaneciam famintas, perambulando pelas ruas e cometendo infrações. As imagens alternativamente estampadas nos jornais e revistas indicavam que a profissionalização não estava se constituindo no antídoto à mendicância e ao abandono.¹⁴⁶ À ineficácia, somava-se a repressão policial que incidia sobre os menores, e o episódio ocorrido em Camanducaia representou um marco no barbarismo policial, tendo sido intensamente noticiado e denunciado. Sem dúvida, a repercussão que teve na imprensa foi decisiva na instalação de uma CPI do Menor na Câmara dos Deputados logo em seguida.¹⁴⁷ Vejamos o episódio em um dos relatos da imprensa:

"Naturalmente, não podia ser verdade. Principalmente às duas e meia da madrugada, e no meio da chuva. E foi preciso que o soldado de plantão na delegacia da cidade mineira de Camanducaia, a 134 quilômetros de São Paulo, repetisse com a máxima seriedade possível para convencer o delegado Paulo Emílio Viana: 'tem um bando de meninos pelados cercando o Posto

¹⁴⁶ Os recortes de jornais do arquivo da Câmara dos Deputados aparecem, entre 1973 e 1975, com duas imagens mais constantes: a da criança abandonada na rua ou a de crianças sendo preparadas para o trabalho nas oficinas profissionalizantes. Como são reportagens recortadas, pode ter havido uma mudança na composição dos recortes incluindo imagens, o que poderia não ter sido feito antes com tanta frequência. Mas é também plausível que estas imagens sejam típicas das reportagens do período. A título de exemplo, incluímos no **anexo 4** imagens emblemáticas das duas situações.

¹⁴⁷ O episódio ocorreu em 19 de outubro de 1974 e foi seguidamente noticiado. A CPI do Menor foi instalada pelo requerimento número 22, de 29 de abril de 1975. Seis meses após o episódio já estava formalmente constituída. Em setembro, havia dado entrada no Senado Federal o projeto de um novo Código de Menores, pelo Senador Nelson Carneiro. Voltaremos a este projeto no próximo capítulo.

Cometa'.(...) Os trinta menores, entre 11 e 17 anos, que surgiram na madrugada de sábado, dia 19, sob as luzes do restaurante do Posto Cometa, no quilômetro 433 da rodovia Fernão Dias, pediam roupa e comida. Alguns invadiram o restaurante e se cobriram com as toalhas azuis das mesas, outros arrancaram as cortinas de um ônibus (...) Ao mesmo tempo, a dois quilômetros dali, 25 menores, igualmente nus e famintos, pediam ajuda no bar do Auto Posto 130. E não muito longe, em condições semelhantes, mais cinco roubavam um caminhão e fugiam para São Paulo".¹⁴⁸

Segundo a reportagem, este episódio decorria de uma "esdrúxula solução imaginada pela polícia paulista para resolver o problema dos 'trombadinhas' nas ruas". Mais do que esdrúxula, tratava-se de uma das inúmeras "soluções" decorrentes do arbítrio policial que vigorava. No caso, o que aconteceu foi o seguinte, segundo a revista "*Veja*":

"Os meninos haviam sido retirados das celas do Departamento Estadual de Investigações, no centro de São Paulo (onde alguns estavam há mais de dez dias), na noite de sexta feira, e levados para pouco além da fronteira de Minas Gerais onde foram abandonados, nus, e com a advertência de 'não voltar a São Paulo, se não quiser coisa pior'".

Todos os grandes jornais do país deram cobertura ao fato, criticando não só a ação da polícia paulista comandada pelo truculento Coronel Erasmo Dias, como a assistência aos menores realizada no plano estadual. Os órgãos diretamente envolvidos com a questão do menor nas três áreas - assistencial, jurídica e policial - apresentavam suas respectivas explicações, o que implicava numa culpabilização mútua. Assim é que a Funabem, representada pelo Ministro da Previdência, Nascimento e Silva (o órgão migrara para aquele ministério), criticava o Estado de São Paulo por não ter ainda "um órgão encarregado de internar os menores apreendidos pela polícia". O Presidente da Fundação Pró-Menor (criada pelo estado no ano anterior) respondia às críticas dizendo que o órgão já fora criado e estava aberto a injeções de verbas por parte da Funabem. O Juiz de Menores da capital paulista, tendo sido repentinamente homenageado pela Câmara Municipal,

¹⁴⁸ Cf. Revista **Veja**, de 30-10-74.

manifestou-se dizendo que "o problema do menor abandonado [transcendia] a atuação da polícia e do juizado", pois crescia em proporção muito superior aos recursos necessários ao trabalho que deveria ser feito. Concluía a sua fala dizendo:"O problema do menor abandonado está se tornando um caso de segurança nacional".¹⁴⁹

Os conflitos de competência - indicativos do jogo de poderes entre as áreas que se organizaram no aparelho estatal, ancoradas respectivamente nos saberes privilegiados no seu campo de atuação - não terminaram aí. Ao contrário, têm se mostrado uma das principais características do funcionamento do sistema jurídico-assistencial-repressivo instituído em função da questão do menor ao longo da sua história, como vimos demonstrando. Na verdade, o caráter "sistêmico" que foi imprimido à intervenção assistencial e protetora preconizada pela legislação especial - o Código de Menores - não teve vingência senão no aspecto formal-legal. Historicamente, a conformação deste "sistema" foi se dando pelo enfrentamento entre os "atores" envolvidos, sendo *uma* das suas facetas o conflito de atribuições entre a assistência, a proteção jurídica e a ação policial. Nos anos 70, o campo político demarcado pelo tecnocratismo orientava as soluções aventadas para o equacionamento dos problemas na área, e não só na burocracia do executivo e do judiciário. No legislativo, naquele momento também "tutelado", a proposta que surgiu como resultado da CPI do Menor foi um mirabolante Sistema do Menor, o qual, situado "na órbita do Conselho de Desenvolvimento Social" supunha uma verdadeira organização nacional, não mais com o formato corporativo conforme a concepção dos reformadores dos anos 20-40, mas com o formato sistêmico. Este era composto por uma coordenação nacional organizada "a nível de Ministério extraordinário"; por subsistemas setoriais e descentralizados (os quais compreendiam

¹⁴⁹ Para as discussões da imprensa no período, consultar a **Pasta-Menor** referente a 1974. As citações acima referem-se a um artigo do jornal Estado de São Paulo, de 29 de outubro de 1974, intitulado "Justiça Ouve 8 Menores", com o subtítulo "Pró-Menor se Defende".

órgãos, fundos de financiamento, grupos de trabalho, formas de ação - a mobilização comunitária, por exemplo).¹⁵⁰ Como "vanguarda e instrumento" do Sistema-Menor foi concebido o Projeto Dom Bosco, com o pretensioso objetivo de "através da mobilização nacional de recursos financeiros, materiais e humanos, erradicar e controlar os efeitos da marginalização do menor carente ou abandonado, e das respectivas famílias".¹⁵¹

A "mobilização nacional" sistêmica para a erradicação da marginalização do menor e de sua família não foi encetada. Mas, já naquela época, uma mobilização de outro teor começava a se fazer notar, inicialmente como uma contestação difusa ao regime (percebida com a surpresa da vitória eleitoral do MDB, em 1974) e, em seguida, na forma de um "despertar da sociedade civil", como foi simbolicamente demarcada pelos atores do momento e pelos que historiografaram o período.¹⁵² O despertar remete a algo anteriormente adormecido e neste aspecto a formulação, se aceita generalizadamente, deve ser problematizada. Isto porque houve *invenção* de novos sujeitos históricos durante o "recesso da cidadania". A história não ficou congelada. Alguns atores que se constituíram na militância contra a "fabricação" do menor não tinham "nascido" antes de 1964. Outros "despertaram", um pouco diferentes talvez. A discussão em torno de um novo Código de Menores nos permitiu contar algo desta história no próximo item.

¹⁵⁰ **Brasil. Congresso. Câmara dos Deputados. CPI destinada a investigar o Problema da Criança e do Menor Carentes no Brasil. A Realidade Brasileira do Menor.** Relatório. Brasília, Coordenação de Publicações, 1976.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 193.

¹⁵² Tanto os resultados das eleições de 1974 como a mobilização dos atores políticos que se instituíram como "sociedade civil organizada" já fazem parte da memória dominante do período. Dificilmente uma pesquisa centrada em outras questões pode furtar-se de utilizar esta demarcação histórica. Apesar de problematizar a "naturalização" destes marcos e o esquema evolutivo que os preside, fomos guiados por seu enquadramento, principalmente porque vivemos esta história desta maneira.

2.3 O Direito do Menor Contra os Direitos da Criança

O Código de Menores vigorou até 1979, quando foi substituído por outro. Neste meio século de vigência teve algumas de suas prescrições alteradas por leis de caráter parcial. Já vimos as que diziam respeito à regulamentação do trabalho. As demais regulamentações que foram ocorrendo referiam-se principalmente ao tema da legitimidade adotiva, à perda ou suspensão do pátrio poder, à guarda dos filhos, às infrações penais cometidas por menores e aos serviços organizados para a assistência e proteção de menores.¹⁵³

Depois de uma tramitação demorada no Congresso Nacional, que remontava a 1974, o novo código foi promulgado em 1979.¹⁵⁴ Houve a preocupação em fazer coincidir dados e o relator da matéria dizia no seu parecer:

"Estamos no Ano Internacional da Criança e, em 12 de outubro todos os juízes de menores do Brasil estarão reunidos no Espírito Santo, em torno da realização do seu XVIII Congresso promovido pela Associação Brasileira de Juízes de Menores, a realizar-se com a VII Jornada Ibero-Latino-Americana do Direito do Menor, patrocinada pelo IIN, OEA. Não poderia haver ocasião mais oportuna do que dar a esses magistrados novo instrumento de trabalho ajustado à realidade da vida social contemporânea".¹⁵⁵

¹⁵³ Cf. CAVALLIERI, Alyrio. Op. cit. Ver principalmente o apêndice com a legislação existente.

¹⁵⁴ O projeto que deu entrada no Senado em 1974 (No. 105/74), de autoria do Senador Nelson Carneiro, era uma das inúmeras propostas que foram sendo formuladas para a modificação do Código de 1927. Já em 1943, o então Ministro da Justiça, Marcondes Filho, havia nomeado uma comissão revisora do Código. O projeto apresentado ao Senado em 1974 era cópia de um que teria sido elaborado em 1957, em nome dos juízes de menores reunidos no Rio de Janeiro no seu segundo congresso. Em 1974, existia outro projeto de iniciativa do Ministro da Justiça, Alfredo Buzaid. Para sua elaboração, tinha sido nomeada uma comissão, a qual baseou-se, revisando-a, numa proposta apresentada em 1968, num outro certame dos juízes. Comentando o não envio deste projeto ao Congresso, assim manifestou-se o Juiz de Menores do Rio de Janeiro na década de 70: "Perdeu, assim, o Ministro Buzaid, a iniciativa de renovar a legislação menorista do país". Inegavelmente, já haviam se formado na esfera jurídica, correntes mais próximas do executivo ou do legislativo. Veja-se as apreciações de Cavallieri, op. cit. p., 44. A respeito das diversas propostas, consultar também CARVALHO, Francisco Pereira de Bulhões. **Direito do Menor**, Rio de Janeiro, Forense, 1977, p. 104 a 131.

¹⁵⁵ Em 1984, a Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal publicou extenso volume com o registro de todos os trabalhos envolvidos na elaboração do Código de 1979, incluindo comentários sobre a matéria emitidos por especialistas na imprensa, nos encontros da área ou enviados ao Congresso Nacional. Por se tratar de obra de compilação e organização de documentos é a fonte primária que fundamentou a maior parte das análises deste capítulo. Para efeitos de simplificação, todas as vezes que for citada aparecerá no corpo do texto com as iniciais do seu título e o número

É significativo que as homenagens prestadas no dia e no ano dedicados à celebração da criança estivessem dirigidas aos juízes. O relator da matéria na Câmara Federal, Deputado Claudino Sales, ao prestar esta homenagem no preâmbulo do seu parecer dirigia-se aos que foram de fato os sujeitos do Direito do Menor: os juízes de menores, portadores de um saber que queriam autônomo e que tinham no Código de Menores o seu instrumento estratégico de exercício de poder.

Incorporando as críticas da Associação Nacional dos Juízes de Menores ao projeto apresentado ao Senado em 1974, de autoria do Senador Nelson Carneiro, e que incluía no seu primeiro capítulo os direitos da criança assegurados pela ONU, o relator aduzia que:

"... o valor das declarações de direitos está precisamente em serem declarações e não normas. Acontece que o Direito do Menor é um conjunto de normas jurídicas e o Código de Menores, o instrumento legal de aplicação do direito".(CM, p.473)

Para os juízes, portanto, os direitos do menor não eram, em absoluto, iguais aos direitos da criança. A este respeito manifestou-se o Juiz de Menores, Alyrio Cavallieri:

"Não conseguimos conciliar a idéia da proteção integral com a tutela oferecida pelo direito no sistema jurídico do Estado ... É necessário limitar os alcances do Direito do Menor sob pena de decretar sua falência".¹⁵⁶

A preocupação com a falência do Direito do Menor cercava as formulações doutrinárias dos juízes deste ramo do direito, cuja autonomia era passível de contestação, e a disciplina sequer constava nos currículos da maior parte das

da página (CM,p.x). Cf. ALENCAR, Ana Valderez A. N. de. **Código de Menores:Lei nº. 6 697/79: Comparações, Anotações, Histórico, Informações**. 2a. Edição. Brasília, Senado Fedral/ Subsecretaria de Edições Técnicas, 1984. O texto citado está à p.472.

¹⁵⁶ Cavallieri, Alyrio. Op. Cit., p 13

faculdades de direito.¹⁵⁷ Era necessário firmar sua existência e Cavalliere enfatizava na obra que editou durante os debates do projeto de Código no Congresso Nacional:

"Há uma nítida distinção entre a Declaração dos Direitos da Criança, proclamada pela ONU em 1959 - carta de princípios gerais - e o Direito do Menor, *ciência, disciplina jurídica, direito positivo*"¹⁵⁸

Os debates ocorridos no período, e a justificativa do projeto de lei que incluiu todas as sugestões da Associação Brasileira dos Juízes de Menores, não deixam dúvidas sobre os objetivos da luta dos juízes: a defesa da sua especialidade. Sendo assim, um dos principais pontos por eles defendidos foi a diferenciação entre o Direito do Menor e os Direitos da Criança. Para reforçar este ponto os juízes insistiram em mais um elemento diferenciador: o conceito de *situação irregular*, o qual fornecia a chave para a própria autonomia daquele ramo de direito.

"O direito do menor é o conjunto de normas jurídicas relativas à definição da situação irregular do menor, seu tratamento e prevenção"¹⁵⁹.

Na visão do jurista, situação irregular tinha a vantagem de "recobrir todos os menores a que se dirige a prestação jurisdicional" e, por ser "técnica, científica e condensada", deveria substituir as antigas tipologias utilizadas pelo juiz Mello Matos no Código de 1927.¹⁶⁰ A expressão passou a denominar uma doutrina, no jargão dos juízes menoristas, a "doutrina da situação irregular", a qual diferia da "doutrina da proteção integral" preconizada pela ONU.

¹⁵⁷ Cavallieri comenta no prefácio do seu livro o "pioneirismo da Universidade Gama Filho", que incluíra a disciplina no currículo do curso de direito a partir de 1975. Em 1978, Francisco Pereira de Bulhões lançou a primeira edição de um Programa da Cadeira de Direito do Menor, com 82 pontos, tendo em vista a manifestação favorável do Instituto dos Advogados Brasileiros acerca da inclusão de tal cadeira, como matéria optativa, nas faculdades de direito em todo o país. Cf. CARVALHO, Francisco Pereira de Bulhões. **Programa da Cadeira do Direito do Menor**. 2a. edição. Rio de Janeiro, Forense, 1981.

¹⁵⁸ Cavallieri, Alyrio. Op. cit., P. 12. Os grifos são nossos.

¹⁵⁹ Ibid., p. 27

¹⁶⁰ Ibid., p.27 a 29

Ao estabelecer uma tipologia das situações que se enquadrariam como *irregulares*, a Associação Brasileira dos Juízes se via como alinhada às modernas correntes que evitavam o "etiquetamento" dos menores.¹⁶¹ Acompanhando as proposições acerca das tipologias em algumas das propostas que circularam na ocasião, observamos que a preocupação orientadora era a mesma: encontrar uma definição que recobrisse as situações passíveis de serem abordadas pelo Direito do Menor, numa classificação mais afinada com expressões da atualidade, ou seja, que não colocasse os atributos sobre a figura do menor, mas na situação em que se encontrava. Assim é que o esboço de Código apresentado por Cavalcante de Gusmão no III Encontro Nacional de Juízes de Menores em 1968, dividia os menores em três grupos: em abandono (moral, material e intelectual); infratores (que tivessem praticado atos qualificados como infração penal) e menores em perigo moral.¹⁶² A denominação de "infratores" aos que o Código de 1927 chamara de "delinquentes" havia se firmado desde 1943, com o Decreto-Lei No. 6 026, de 24 de novembro, que fora colocado como uma lei de emergência para a adequação entre a legislação do período.¹⁶³ Sempre que se referiam a esta e às posteriores denominações, muitas delas objeto de controvérsia entre os juízes e demais especialistas da área assistencial (menor carente, menor em situação de risco social, menor carente, e demais variantes), os juízes as classificavam como mais modernas do que as utilizadas pelo autor do antigo Código, o juiz Mello Matos. A exigência moderna estava em não estigmatizar o menor. Assim propugnava um dos juristas em 1978:

¹⁶¹ Cf. Cavallieri, Alyrio. Op. cit., p. 40 a 50, onde o autor analisa as propostas dos diversos projetos que circulavam no período mostrando sua "imprecisão".

¹⁶² Cavallieri, Alyrio. Op. cit., p.43.

¹⁶³ Carvalho, Francisco Pereira de Bulhões. "Direito do Menor". Op. cit., p. 106. Segundo o autor, o Código Penal de 1940 tinha declarado irresponsável o menor de 18 anos "e a legislação processual havia sido unificada pela Constituição de 1937, tornando necessário unificar as legislações estaduais relativas ao processo concernente aos menores abandonados em todo o país". Cf. p. 106 e 107.

"O direito moderno exclui não somente a designação do delinqüente, como também *qualquer outra denominação* aposta ao menor sujeito à proteção do Juiz de Menores".¹⁶⁴

Esta preocupação estava afinada com a percepção de outras áreas do conhecimento, notadamente a antropologia, a psicologia e a sociologia, ancoradas em novos paradigmas. A antropologia, por exemplo, nos anos 20 fundamentada nos esquemas racistas da antropometria e da eugenia (vide a antropologia criminal) já substituíra as teorias raciais pela abordagem cultural. As diferenças entre padrões de conduta foram então pensadas enquanto diferenças culturais, ou seja, entre sistemas simbólicos apreendidos na sua especificidade, sem a valoração que presidia os estudos das "relações raciais".¹⁶⁵ A psicologia também tinha se descartado das explicações pseudo-genéticas e a sociologia, ainda que inserida num certo positivismo evolucionista reiterava a influência das questões sociais sobre os atributos familiares e individuais. Naqueles anos a sociologia iria fornecer as explicações para o aumento da pobreza e para persistência de setores "marginais" ao padrão de funcionamento dos setores dinâmicos à luz das teses americanas da "marginalidade social", que no caso brasileiro vinham re-significadas: a marginalidade aparecia como necessidade funcional do capitalismo para a sua reprodução.¹⁶⁶

As influências das redefinições ocorridas nas demais áreas que se autonomizavam como ramos científicos nos quais o direito se apoiava já podiam ser identificadas desde os anos 50. Em 1953, por exemplo, o juiz Waldir de Abreu publicou um artigo no *Jornal do Brasil* onde se posicionava oscilando entre duas

¹⁶⁴ Ibid., p.235. Grifos do autor.

¹⁶⁵ Cf. ORTIZ, Renato. Op. cit., principalmente os primeiro e segundo capítulos. Ver ainda Correa, Mariza. Op. cit.

¹⁶⁶ Daniel Pécaut mostrou como as teses sobre a marginalidade promoviam, no Brasil, um encontro entre o funcionalismo e o marxismo. O "hiperfuncionalismo marxista", na sua acepção, dissolvia os atores sociais, fazendo com que o campo político fosse inteiramente recoberto pelo campo econômico, o qual encerrava a explicação da marginalidade como uma decorrência do capitalismo, sem a mediação das classes. Cf. Pécaut, Daniel. Op. cit., p. 285.

correntes, pois concordava com a Escola Positivista de Lombroso, Ferri e Garofalo, nos aspectos em que repelia a responsabilidade individual, mas dela discordava quando considerava preponderante as causas das "heranças endógenas, constitucionais". Nomeava a outra corrente, na qual situavam-se os "ambientalistas", cujos representantes seriam Healy e Ronner, nos Estados Unidos e Calon, na Espanha. Situando-se entre os ambientalistas, o juiz dizia-se alinhado com outros juristas brasileiros, citando Evaristo de Moraes, Lemos Britto, Mello Matos, dentre outros. Na sua perspectiva, o Código de Menores inscrevia-se nesta linha, ao preconizar a educação e a assistência aos abandonados e delinquentes. Nos anos 70, quando as teses lombrosianas já haviam caído no descrédito (pelo menos nos aspectos em que existe relativo consenso acerca das regras que presidem o campo científico), os juízes reafirmavam os perigos da rotulação e do estigma e propugnavam pelo abandono das taxonomias do antigo código," imprecisas e pouco científicas ".

Os juízes discordavam no que dizia respeito às classificações, mas o atributo da modernidade da doutrina que prescrevia a não estigmatização era o argumento comum. Cavallieri, por exemplo, autor da fórmula da "situação irregular" colocava, a propósito da discussão taxonômica:

"Estamos todos de acordo em não atribuir uma denominação, um rótulo ao menor. Há entretanto, uma dificuldade a enfrentar na prática. Como fugir à denominação no dia a dia? (...) A fórmula *situação irregular* ou qualquer outra que se proponha também é uma denominação embora técnica, científica e condensada. Poderá ser, também, traumatizante. Mas há de ser utilizada, pelo menos pelos organismos que se ocuparem do assunto."¹⁶⁷

A fórmula de Cavallieri venceu e foi incorporada ao Código de 1979. Venceu ainda a tendência por ele representada de garantir as diferenças de atribuições entre os órgãos assistenciais do executivo e os órgãos do judiciário. Esta era também uma

¹⁶⁷ Cavallieri, Alyrio. Op. cit., p. 37 e 38.

questão polêmica, pois alguns juízes consideravam que a ação social do juizado era inseparável de sua ação protetora. Bulhões de Carvalho, por exemplo, alinhava-se na tradição de Mello Matos, que tinha criado as instituições de abrigo, preservação e reforma sob a administração do Juízo de Menores do Rio de Janeiro. Posicionava-se contra o fortalecimento das atribuições da Funabem. Também ele, neste aspecto, foi vencido pela tendência contrária, que via na manutenção das especificidades dos órgãos do executivo e do judiciário a fórmula de impedir o extravazamento de atribuições e a cobrança acentuada na figura do Juiz de Menores.¹⁶⁸ Tratava-se, portanto, de garantir a legitimidade dos juízes, já que esta dependia da eficácia de sua ação, impossível de atingir caso voltasse a se encarregar da assistência. A tendência dominante reiterava a permanência da separação institucional que tinha começado na década de 40. Nos anos 70, o espaço institucional assim conformado provavelmente desenvolvia abordagens diferenciadas, com as especializações decorrentes das atribuições profissionais sobrepondo-se às especializações adquiridas pela formação profissional escolar e universitária.¹⁶⁹

Participante da tendência vencedora, Cavallieri contrapunha o Direito do Menor aos Direitos da Criança nos seguintes aspectos: enquanto reafirmação do seu objeto específico de atuação - *o menor, criança sujeitada ao direito tutelar que a instituiu*, que se distinguiu da criança em geral por um atributo que lhe era constitutivo: a *situação irregular*; e enquanto *reafirmação de si próprio* como *saber específico*: um ramo destacado do direito e, sendo assim, disciplina científica e autônoma, portadora de institutos próprios.

¹⁶⁸ Cf. Carvalho, Francisco Pereira de Bulhões. "Direito do Menor", op. cit. p212 a 215. Contrariamente a Bulhões de Carvalho, Cavallieri insistia na manutenção da Funabem e na divisão das atribuições entre ela e o Juizado de Menores. Cf. Cavallieri, Alyrio. Op. Cit., p.46.

¹⁶⁹ Esta é uma hipótese que requer confirmação através de pesquisa específica, pois resulta de observações assistemáticas advindas da nossa própria inserção profissional na área de assistência, de 1978 a 1992.

A autonomia do Direito do Menor podia ser proclamada porque ele já possuía os seguintes atributos:

a - *normas e institutos próprios*- ...Institutos como a **Legitimação Adotiva** - só atribuível ao menor em situação irregular-, a **guarda mediante soldada**, apesar de seu descrédito atual, a **internação** e, no campo da delinquência, as medidas específicas, como a **Liberdade Assistida**.....

b - *autonomia científica* - desde que se afirmou, pela primeira vez, que a criança não é um homem pequeno, ... todo um mundo de cogitações científicas dirigiu-se a essa **criança**. Normas, princípios, métodos dirigidos ao **menor** diferem dos relativos aos **adultos**, constituindo-se num campo científico autônomo em todos os setores, inclusive no jurídico.

c - *autonomia legislativa* - como negar a existência da necessidade de normas legais dirigidas ao mundo dos menores, constituintes de grande proporção do mundo dos países jovens? No mérito, bastaria refletir sobre a legislação específica que, em âmbito nacional, **começou com a carta régia de 1763, tem raízes longínquas na Lei das XII Tábuas do Código de Hamurabi**, com suas disposições relativas à adoção, sem necessidade de apelar para a Declaração de Genebra de 1923 e a Carta da ONU. Afinal, o Código de Menores do Brasil surgiu, como Código, em 1926."¹⁷⁰

Como se vê trata-se de uma autonomia afirmada tautologicamente, pois o Direito do Menor se dada a si próprio as condições de sua existência enquanto ramo autônomo do direito, numa operação que implicava: a) em afirmar sua descendência numa história evolutiva e contínua do direito, que remontaria aos primeiros códigos, bem mais antigos que a Declaração de Genebra; b) em reiterar a diferença da criança face ao adulto, para depois transformá-la em menor por força da situação irregular.

Mas os juízes tinham também que abordar no Código outros aspectos já inscritos na consolidação anterior e componentes, portanto, do Direito do Menor. Dentre eles, as questões da idade máxima para a imputabilidade criminal, da idade mínima exigida para ingresso no trabalho e a da organização institucional da

¹⁷⁰ Cavallieri, Alyrio. Op. cit., p. 24 a 26. Itálicos do autor e grifos nossos. O argumento do juiz instiga à seguinte questão: se os direitos da criança são outra coisa, diferente do direito do Menor, como a autonomia científica requer o recurso à criança?

assistência e proteção aos menores situavam-se, de forma mais visível, num ponto de inevitável intersecção com outros interesses também estruturados.¹⁷¹

Os menoristas, como se auto-intitulam os juízes de menores, reclamavam que a fixação da idade para a inimputabilidade penal era matéria do Direito do Menor e não do Direito Penal. O Dr. Alberto Augusto Cavalcante de Gusmão, autor de um esboço de Código de Menores que se tornou referência nos debates do período, questionava o anteprojeto de Código Penal que circulou na ocasião, de autoria de Nelson Hungria, por restabelecer a questão da investigação do discernimento. Argumentava que esta questão já tinha sido abandonada desde a época de elaboração do Código Mello Matos. O limite de 18 anos estaria respaldado, ao contrário da tese do discernimento a partir dos 16 anos, pela pedagogia, "principalmente pela pedagogia corretiva, pela psicologia e pela psiquiatria".¹⁷² Baseado, portanto, nos métodos de outras áreas da ciência, o autor insurgia-se contra o anteprojeto de Código Penal que rebaixava a idade de inimputabilidade penal para 16 anos. Vários juízes se manifestaram na mesma direção e, segundo a opinião de Cavallieri, foi desta ação que resultou a manutenção da inimputabilidade penal aos 18 anos no Código Penal que iria entrar em vigor.¹⁷³ Cavallieri atribuía também à ação dos menoristas, a revogação da Lei No. 5 258, que tinha sido editada em 1967 e que atingia o Direito do Menor ao determinar, no seu artigo 2o, que "se à infração penal fosse cominada pena de reclusão, deveria o menor ser internado por prazo não

¹⁷¹ A questão da fiscalização dos estabelecimentos de diversões e arte, bem como das publicações era outro ponto que podia colidir com a lei de censura que passara a vigorar e com os órgãos policiais encarregados de fiscalizá-la. A este respeito os juízes não polemizaram, acomodando-se numa solução de compromisso que implicava em afirmar o espaço para mais esta incursão de outra área no direito tutelado menor.

¹⁷² Cf. Ana Valdez. Op. cit. p. 169 e 170. O juiz lembrava então que " Em várias ocasiões, no Brasil e em outros países, têm surgido movimentos de opinião pública no sentido de rebaixamento do limite de idade para inimputabilidade criminal. Entretanto, é preciso salientar que esses movimentos têm surgido em virtude de verdadeiros traumatismos sociais, quando, vez por outra, surgem alguns fatos graves praticados por menores, a que a imprensa se incumbe de dar alarde". Cf. p. 370.

¹⁷³ Ibid., p. 123.

inferior a dois terços do mínimo da pena privativa de liberdade".¹⁷⁴ De fato, a lei foi revogada e substituída pela anterior, o Decreto 6 026, de 1943, pois os juízes consideraram mais urgente substituí-la de imediato do que manter a de 1967.

No âmbito penal os juízes lutaram pela não redução da idade atingida pela inimputabilidade criminal, garantindo o mesmo período de menoridade instituído em 1943, pela lei de emergência. No âmbito do trabalho também mantiveram a legislação vigente desde 43. No Código de 1979 o título relativo ao trabalho do menor começava com o art. 83 que propunha

" A proteção ao trabalho do menor é regulada por legislação especial".

A legislação especial, no caso, era a CLT, na ocasião tendo recuperado o seu artigo 80 revogado pela Lei 5 274, de 24 de abril de 1967. O Direito do Menor portanto cedia espaço para o Direito do Trabalho, ao qual se "antecipara" em 1927. E embora o Direito do Trabalho estivesse amputado em alguns aspectos ou sob recesso, pelo boicote à ação dos seus defensores, a Consolidação de 1943 permanecia em vigor. O casuísmo das codificações "napoleônicas" feitas na década de 70 obedecia à racionalidade do poder instituído. Face a ele o Direito do Trabalho não tinha podido impedir a violação de suas regras estabelecidas anteriormente, pois o movimento operário e suas organizações, bem como os juízes trabalhistas estiveram impedidos de se manifestar, mesmo que no interior das corporações que os havia disciplinarizado nos anos 30. Mas, em 1978, a reivindicação trabalhista dos operários do ABC tinha tomado a forma de um movimento de maciço e os trabalhadores estavam emergindo como ator político a partir das antigas corporações (os sindicatos de categoria). A CLT permitia-lhes propugnar por um direito

¹⁷⁴ Ibid., p.143 e 144 (nota No. 153).

garantido em lei.¹⁷⁵ Portanto, a engenharia institucional montada nos anos 30-40 ainda permanecia efetiva.

No período mais agudo do "recesso" dos direitos políticos, a extensão do planejamento estatal em escala nacional, através dos inúmeros subsistemas ligados ao sistema central de planejamento, fazia com que a ação política ficasse associada quase que exclusivamente ao planejamento estatal, enquanto política pública. Na formulação de tais políticas os interesses privados entrelaçavam-se aos da tecnoburocracia, formando o que Fernando Henrique Cardoso chamou de "anéis burocráticos", os quais consistiam em "círculos de informação e pressão (portanto, de poder) que se [constituíam] como mecanismos para permitir a articulação entre setores do estado (inclusive das forças armadas) e setores das classes sociais. A qualidade para o pertencimento a um 'anel', entretanto, não [adviria] da existência de solidariedade ou da possibilidade de busca de recursos políticos comuns entre camadas ou frações de classe mais amplas, mas da definição, nos quadros dados pelo regime, de um interesse específico que [poderia] unir, momentaneamente ou, em todo caso, não permanentemente, um 'círculo de interessados' na solução de um problema: uma política energética ou rodoviária, o encaminhamento de uma sucessão estadual, a defesa de uma política tarifária".¹⁷⁶ No campo institucional conformado pela assistência e proteção aos menores, ainda está por ser feita uma pesquisa sobre os "anéis" que porventura possam ter se formado no período, ligando o setor público ao privado.¹⁷⁷ Mas a participação nos moldes corporativistas é inegável, no caso

¹⁷⁵ Com as greves operárias do ABC paulista em 1978, a reivindicação trabalhista começava a ganhar forma de movimento de contestação de massa, apontando para a reconstituição dos trabalhadores como ator político, enquanto classe formuladora de um projeto próprio de participação. O PT é uma das criações que emergiu daí, propondo uma cidadania dos trabalhadores ampliada nas dimensões civis e políticas também.

¹⁷⁶ Cardoso, Fernando Henrique. Op. cit., p. 208.

¹⁷⁷ Com certeza existiram interesses que se estruturaram no período, a partir das construções dos chamados "elefantes brancos": os edifícios e os equipamentos da Funabem e febens nos anos setenta, bem como, no caso da assistência realizada pela LBA, os interesses da indústria de alimentos. Este tema, se pesquisado, certamente esclareceria alguns aspectos da questão da distribuição das atribuições dos órgãos da área assistencial.

dos juízes. Eles se organizaram como associação nacional e lutaram pelo Direito do Menor a partir dela.¹⁷⁸ E falavam em nome da *especificidade* do saber que professavam e do lugar profissional que ocupavam e que deveriam ser mantidos. Neste sentido, não se comportaram como outras categorias profissionais que, pelo seu saber específico, legitimavam-se para lutar pelo Estado de Direito, cruzando reivindicação corporativa com luta pela ampliação dos direitos de cidadania.

Algumas das categorias profissionais que formaram associações naquele período se atribuíram o papel de uma dentre as "vozes da sociedade civil", enxergando-se como ator político cuja ação deveria extrapolar a luta corporativa. Nestes casos, houve uma re-significação dos papéis, a partir das fórmulas antigas de organização. Daniel Pécaut, analisando este processo na perspectiva da auto-constituição dos intelectuais como ator político, fala de uma "transição das antigas formas corporativas para novas formas adaptadas à modernização do Estado". Os intelectuais brasileiros, a partir de uma "ideologia profissionalizante" teriam redefinido os valores professados, no passado, na ciência e na sua possibilidade de constituição do social a partir do Estado. Embora permanecessem articulados ao Estado pelas suas referências profissionais e institucionais (e usando-as como legitimação para a contestação do autoritarismo) revalorizaram a dimensão política e situaram-se, desta vez, "dentro da sociedade e do sistema de relações de força".¹⁷⁹ Portanto, acordaram do sono das organizações corporativas anteriores transformados.

¹⁷⁸ O primeiro congresso dos juízes de menores se realizou em 1956, em Porto Alegre e o segundo, em 1957, no Rio de Janeiro. O terceiro encontro se deu em 1968, em Brasília, com a participação de 19 juízes das capitais de estado. Deste resultou a criação da Associação Nacional dos Juízes de Menores. Cf. **Anais do III Encontro Nacional de Juízes de Menores**. Juizado de Menores do DF, Brasília, 1972.

¹⁷⁹ Daniel Pécaut mostrou que o poder não destruiu completamente as instituições de organização dos intelectuais, pois teria deixado ocorrer a redefinição profissionalizante. Cf. Pécaut, Daniel. *Op. cit.*, p. 268 a 261. Entendemos a *redefinição* como uma criação histórica, na medida em que implica na constituição de novos sujeitos políticos, pois os "intelectuais" emergem em diversas formas de manifestação, formando, para usar a expressão do autor, "um mundo heteróclito", marcado pela incerteza sim (o que representa uma continuidade da sua posição característica), mas pelas possibilidades de invenção de novas identidades e de novos pontos de vista.

Ou então ao criarem novas associações (os sociólogos criaram sua associação e se tornaram profissionais "regulamentados" na virada da década de 70 para os anos 80) o fizeram em nome da luta pela ampliação da cidadania para além da regulação profissional.

Os Juízes de Menores, enquanto categoria, não atuaram neste sentido. Ao afirmarem o poder do Direito do Menor sobre os Direitos da Criança estabeleceram um fosso entre a dimensão política da cidadania e a dimensão social garantida pela legislação do menor. Isto porque atribuíram à dimensão social um caráter de conquista circunscrita aos especialistas da área do Direito do Menor ou da política pública assistencialista. Subordinavam-se aos ditames do poder instituído sem resistir inclusive à supremacia da área assistencial sobre o Direito do Menor, pois a política à qual deveriam observar não emanava da observância do direito especial do qual eram os porta-vozes, mas de uma política setorial, cujos artífices estavam no executivo: a Política Nacional do Bem-Estar do Menor. Assim é que no artigo nono do novo Código de Menores estava fixado:

"Art. 9. - As entidades de assistência e proteção ao menor serão criadas pelo poder público, segundo as *diretrizes da Política Nacional de Bem-Estar do Menor*, e terão centros especializados destinados à recepção, triagem e observação, e à permanência de menores"(grifos nossos).

Os juízes afirmaram o poder do Direito do Menor sobre os Direitos da Criança da Carta da ONU instituindo a figura jurídica do *menor em situação irregular*. Re-significaram então o "sujeito" daquele direito numa terminologia mais próxima da legalidade de caserna do que do próprio campo jurídico. Com isto, não acompanharam o processo de ampliação do campo político pela ação de outros grupos profissionais e portanto não se constituíram enquanto atores fora da sua esfera própria de intervenção. Na sua luta pela afirmação de um campo de saber/poder, os juízes de menores escoravam-se na legalidade de uma codificação montada em gabinetes. Inseriam-se na tradição da "cidadania regulada", que não foi

posta de lado pela nova "engenharia institucional" arquitetada pelos vencedores de 1964, o quais alteraram o corporativismo apenas naqueles aspectos que o faziam funcionar como força mobilizadora de amplas camadas do operariado e dos assalariados de maneira geral, a serviço do esquema de governo populista; e apenas por um tempo. No mais, mantiveram quase que intactos os mecanismos montados em 30-40, que já haviam sobrevivido também aos períodos "democráticos" .

No pós-64, com a acentuada repressão e o recesso da maior parte dos direitos políticos e civis, a inserção na burocracia do Estado enquanto funcionários do executivo, do legislativo e do judiciário era uma das poucas vias de "participação política". Por esta inserção na máquina do Estado é que algumas categorias profissionais vieram a propor, no final dos anos 70 e na década seguinte, mecanismos de incorporação dos beneficiários das políticas públicas na sua formulação e avaliação.¹⁸⁰ Forçando a "abertura" para além dos limites fixados de cima, muitas categorias profissionais organizadas ainda sob a tutela do Ministério do Trabalho passaram a reivindicar, junto com a luta pelo seu espaço próprio de atuação, o Estado de Direito, apontando para uma ordem institucional-legal situada no horizonte de uma democracia efetiva. Os juízes de menores, enquanto categoria, certamente não estiveram presentes desta forma e, em 1979, contrapuseram o Direito do Menor aos Direitos da Criança. Nessa ocasião entretanto, foram os vencedores¹⁸¹.

O Código de Menores de 1979 foi substituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, o qual foi apresentado como um rompimento com a "doutrina da situação irregular", inaugurando uma era dos direitos para as crianças e

¹⁸⁰ Esta fórmula ficou inscrita na Constituição de 1988, no capítulo referente à assistência social, indicando o horizonte da participação preconizado pelos que se "profissionalizaram" na área assistencial. Voltaremos a isto no capítulo final desta dissertação.

¹⁸¹ Obviamente estamos nos referindo à tendência que se impôs na Associação Nacional dos Juízes de Menores, pois no interior da corporação provavelmente existiam conflitos, alguns dos quais já mencionamos.

adolescente do Brasil. Antes de examinarmos esta questão no contexto em que foi colocada e se impôs, vejamos mais de perto os debates na perspectiva dos outros grupos que foram os atores políticos, daquele período até as vésperas da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88.

3. OS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

3.1 "Com Licença, Eu Vou à Luta"

"É ilegal ser menor?", perguntava Eliane Maciel aos 16 anos, depois de ter enfrentado um a um os poderes que a mantinham na menoridade. Não tendo podido ganhar a sua luta por autonomia através das inúmeras tentativas de diálogo com sua família, ou pelo recurso à Justiça, Eliane forjou documentos que lhe permitissem fugir de onde morava e construir sua vida em outro lugar. "*Com Licença, Eu Vou à Luta*" é o título do livro que escreveu entre os 15 e 16 anos, enquanto aguardava o nascimento de seu filho. Sua história foi editada em 1983 pela Codecri, sendo depois transformada em filme, com o mesmo título.¹⁸²

"Eu mando em você!", dizia a mãe de Eliane, em uma das inúmeras discussões que mantinha com a filha, que estava namorando um homem mais velho, desquitado e adepto da alimentação macrobiótica (atributos negativos, na sua concepção). A família procurou e encontrou aliados na figura de um conselheiro religioso e na de um médico psiquiatra. O último, valendo-se da confiança depositada em seus poderes profissionais, na verdade rompia com a ética médica e seduzia suas jovens pacientes.

Eliane resolveu aconselhar-se com uma advogada para encontrar a forma de obter sua emancipação legal. A advogada informou-a de que, pela lei, só poderia obter a emancipação caso conseguisse prover seu sustento pelo trabalho ou pela via do casamento. Impedida de procurar trabalho, por estar praticamente aprisionada em casa, Eliane também não poderia se casar, pois o seu namorado ainda não se divorciara. A família, por sua vez, recorreu ao Juiz de Menores, tentando transformá-lo em aliado nas proibições a que submetia a filha. Este propôs uma

¹⁸² MACIEL, Eliane. **Com Licença, Eu Vou à Luta (é ilegal ser menor?)**. 11a. edição. Rio de Janeiro, Codecri, 1983. O Filme realizado posteriormente teve a direção de Lui Farias.

solução conciliatória, mas não pôde respaldá-la porque, insatisfeita com a solução, a família permaneceu aprisionando Eliane em casa.

Face ao "estado de guerra" instaurado em sua família, com a acusação de loucura pesando sobre suas ações, Eliane conseguiu reunir força interna para não sucumbir. Numa passagem especialmente significativa, assim descreveu a situação:

" (...) alguma coisa jorrou definitivamente, como uma represa estourada, na concretização final do processo violento já iniciado no dia em que mamãe tentou me convencer de minha própria loucura. Foi um ímpeto sem medidas, uma guerra que chegava ao auge do seu impulso. Conto isso porque sei que, durante muito tempo ainda, essa aura magnífica vai me envolver e me fazer levantar o nariz, enquanto tomo atitudes mais arrojadas e inesperadas para os que ousam me julgar previsível como qualquer estúpido pato de lagos metido à besta. Continuarei, e muito, coberta dessa majestade afetada que uso como repelente de insetos, para evitar que me convertam em mais um exemplo de cabra que quebrou os chifres, correndo no escuro, na direção errada."¹⁸³

A autonomia de Eliane implicava num rompimento com a tutela familiar e com a tutela legal, o que ela fez forjando documentos que lhe aumentavam a idade e fugindo da cidade onde morava para construir sua vida, aos 15 anos. Se esperasse mais, poderia não haver futuro.

O brado de autonomia e a força do voluntarismo de Eliane abrem este capítulo por exemplificar e personificar a luta contra a tutela. Sob um prisma coletivo, esta luta vinha sendo empreendida também por outros atores que, da segunda metade dos anos 70 em diante, não aceitavam o recesso imposto a certos direitos civis, políticos e mesmo sociais pelo regime instituído a partir de 1964 e que, depois de 1968 fechara-se ainda mais. A historiografia tem demarcado a vitória eleitoral do único partido de oposição admitido (o MDB) como o ponto a partir do qual a mobilização política assumiu a feição de uma luta pelo Estado de Direito, orquestrada pelas "vozes da sociedade civil".¹⁸⁴ Como já vimos no capítulo anterior,

¹⁸³ Ibid., p. 138.

¹⁸⁴ A maior parte das análises do período foi feita por sociólogos, cientistas políticos e jornalistas, mais centrados do que os historiadores na história imediata. Para o período, um texto panorâmico

muitas das auto-atribuídas vozes da sociedade civil foram as organizações profissionais e os sindicatos e federações estruturados pelo modelo corporativo montado nos anos 30-40. Só que a emergência do movimento operário, ainda que conduzida a partir da organização corporativa, teve um efeito especial pois "finalmente, esse figurante incômodo, não convidado, entrava em cena e ocupava o seu lugar". Inegavelmente a greve do ABC paulista, de 1978, precipita um movimento maior, dilatando o espaço do possível "no campo das práticas e no imaginário político".¹⁸⁵ A partir deste movimento, as formulações em torno de um novo sindicalismo ganharam terreno, bem como as propostas acerca de uma democracia de caráter ampliado, capaz de incorporar à cidadania as massas despossuídas. A ampliação da cidadania, para além inclusive dos mecanismos de participação tradicionais, era temática que alimentava os debates e muitos analistas concentraram suas atenções sobre os movimentos que vinham se formando em torno de questões particulares.

Algumas das vozes da sociedade civil provinham dos movimentos que se formaram aglutinando interesses em questões específicas, as quais eram tematizadas em articulação com as questões mais diretamente ligadas à "abertura" do regime político. A luta pela anistia dos presos políticos é um exemplo da movimentação encetada na segunda metade dos anos 70. O movimento contra a carestia também foi outro dos que tiveram ressonância, pois o chamado milagre econômico já tinha

e interessante é o de CRUZ, Sebastião C. Velasco & MARTINS, Carlos Estevam. "De Castello a Figueiredo: Uma Incursão na Pré-História da 'Abertura'" in SORJ, Bernardo & ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares (Org.) **Sociedade e Política no Brasil Pós-64**. São Paulo, Brasiliense, 1984. Na área de história, nossa principal referência é SKIDMORE, Thomas. **Brasil: De Castello a Tancredo - 1964/1985**. 2a. edição. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

¹⁸⁵ "Braços cruzados, máquinas paradas' - com a greve do ABC e o movimento que ela precipita, abre-se um espaço enorme no campo das práticas e no imaginário político. Súbito, o possível dilata-se, o novo começa a brotar. Como que de repente, *a política salarial e a lei de greve* - colunas mestras da ordem social imposta a partir de 1964 - caíam por terra e o próprio governo parecia disposto a assinar o seu obtuário" Cf. Cruz, Sebastião Velasco & Martins, Carlos Estevam. Op. cit., p.59.

esgotado suas possibilidades.¹⁸⁶ Movimentos reivindicativos no plano do consumo nas grandes áreas metropolitanas eclodiam, seja na forma de saques e quebra-quebra dos transportes coletivos, seja dando origem a formas organizativas populares, que foram chamadas de "movimentos sociais urbanos". Muitos intelectuais dedicaram-se ao seu estudo, indagando sobre a possibilidade de virem a imprimir nova dinâmica aos partidos políticos.¹⁸⁷

A Igreja Católica, através da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil-CNBB, assumia posição de liderança nesta constituição das vozes da sociedade civil, pois a radicalização do regime atingia seus membros, fazendo que mesmo os setores conservadores se vissem alinhados aos setores radicais. A ação de uma das suas alas mais atuantes (os partidários da Teologia da Libertação) resultava na criação das Comunidades Eclesiais de Base, afinadas com um modelo de Igreja popular e mobilizadora.¹⁸⁸ Fundado neste modelo de Igreja é que surge, em 1978, e por iniciativa da Arquidiocese de São Paulo, a Pastoral do Menor, com o objetivo de "induzir o processo em que a comunidade e a sociedade descubrem sua missão frente ao menor". A Pastoral atuava desenvolvendo ações conjuntas com a Funabem e grupos da sociedade, seguindo uma certa tendência já esboçada por outras iniciativas da Igreja de questionar as estruturas institucionais e de "pôr o pastor lá onde o povo está". Com o tempo, várias pastorais do menor foram organizadas pelo país.¹⁸⁹

¹⁸⁶ De 1970 a 1973 o crescimento do PIB acelerou-se, com a seguinte evolução: 8%, 13,3%, 11,7% e 14%. Mas o censo de 1970 tinha apontado para a concentração de renda. A partir de 1974, as dificuldades econômicas começaram a ganhar vulto, havendo uma imbricação entre a crise econômico-financeira e a crise política do regime. Embora ambas tivessem facetas específicas, não redutíveis umas às outras, a crise econômica inegavelmente contribuía para deslegitimar o regime e reforçar as demandas pela mudança na política econômica, observam os autores consultados.

¹⁸⁷ Como exemplo dos estudos mencionados cf. BRANT, Vinícius Caldeira & SINGER, Paul. **São Paulo: O Povo Em Movimento**. Petrópolis, Vozes/Cebrap, 1980.

¹⁸⁸ Sobre a ação da Igreja católica no período existem inúmeros estudos. Uma obra de sistematização e com fontes variadas é a de MAINWARING, Scott. **Igreja Católica e Política no Brasil - 1916/1985**. São Paulo, Brasiliense, 1986.

¹⁸⁹ Cf. GIUSTINA, Joacir Della. **A Pastoral do Menor no Brasil, Hoje**. Petrópolis, Vozes, 1987, p.52 e 66. O autor alinha-se com a Teologia da Libertação e o seu livro procura discutir uma

Outro dos grupos que então se organizou foi o Movimento de Defesa do Menor, criado em São Paulo, em 1979, e cuja atuação se deu, segundo a advogada Lia Junqueira, presidente do movimento, motivada pela "aspiração de oito menores infratores", os quais tinham imaginado uma associação de defesa. Esta era uma novidade que marcava a ação do grupo: a inclusão dos próprios jovens na sua organização. O movimento posicionava-se contra "alguns juízes e alguns elementos da sociedade civil que queriam rebaixar a idade de responsabilidade penal para 14 até 16 anos". Mas esta era apenas uma das facetas do seu trabalho, pois o movimento atribuía-se a tarefa de lutar pelos direitos da criança e do adolescente: "nós queremos resgatar a cidadania do brasileiro e é através do reconhecimento dos direitos da criança que é representada a cidadania ..." ¹⁹⁰

Através da ação do Movimento de Defesa do Menor algumas crianças puderam fazer chegar ao exterior das instituições de confinamento denúncias dos maus tratos a que eram submetidas. Foi o que fez Herzer, uma jovem da Febem de São Paulo, denunciando o terrível espancamento de uma companheira de internato e a apropriação indevida de suas poesias pelo diretor da Unidade onde encontrava-se reclusa. Desta articulação feita externamente resultou o seu desligamento da Instituição e a possibilidade de escrever um livro de poemas. O livro de Herzer foi publicado após sua morte, pois ela se jogou (ou foi jogada, não se sabe ao certo) de um viaduto.¹⁹¹

teologia que fundamente a pastoral do menor marginalizado. O autor relata as iniciativas da Igreja em vários encontros de caráter nacional sobre a questão da criança pobre, dentre eles o Encontro Ecumênico Nacional de Pastoral do Menor, realizado em São Paulo em 1984 e a Iª Assembléia dos Religiosos sobre a Pastoral do Menor, em 1985, também em São Paulo.

¹⁹⁰ Cf entrevista de Lia Junqueira aos integrantes da Coordenação de Estudos sobre o Menor, da Universidade Sta. Úrsula in RIZZINI, Irene (org.) **O Menor em Debate**. Rio de Janeiro. Espaço, Cadernos de Cultura. USU. CESME/VRC. Universidade Santa Úrsula, 1985, p130.

¹⁹¹ HERZER. **A Queda Para o Alto**. Petrópolis, Vozes, 1982.

Paulo Collen, um "menor da Praça da Sé", também pôde escrever e publicar o relato de sua experiência na segunda metade da década de oitenta.¹⁹² Através da escrita, as vozes de Eliane Maciel, de Herzer e de Paulo Collen se tornaram audíveis, permitindo que emergissem do mundo que os subsumia menores. Na reiterada luta contra as condições a que eram submetidos, estes jovens encontraram as formas possíveis de constituírem sua individualidade e conseguiram se impor enquanto sujeitos singulares. Portanto, durante aquela década permaneceram intensas as articulações entre os que lutavam contra a tutela, criando-se as condições para que algumas crianças e jovens pudessem falar por sí próprios, num código que os alçava à condição de cidadãos. A força de seus relatos pode ser atestada pelas inúmeras reedições dos livros que escreveram e pelos filmes que inspiraram.¹⁹³

Mas a grande maioria dos *menores* permanecia sob a ação brutal da polícia, das gangues de adultos e das instituições "protetoras" e "assistenciais". Nestas, a linguagem que lhes dava visibilidade eram os atos cotidianos de insubordinação, o "fogo no pavilhão" e as espetaculares fugas que os projetavam para fora dos muros dos internatos.¹⁹⁴ Um caso emblemático das vicissitudes das crianças "menorizadas" foi o de Fernando Ramos, conhecido nacionalmente pelo filme *Pixote*, do qual foi protagonista.¹⁹⁵ De repercussão nacional e internacional, o filme contava a história dos meninos abandonados e sujeitos à violência generalizada e seu ator obteve notoriedade, tendo participado de uma novela da televisão. Entretanto, sua vida pessoal não seguiu um curso normalizador capaz de o proteger da violência

¹⁹² COLLEN, Paulo. **Mais que a Realidade**. São Paulo, Cortez, 1987.

¹⁹³ O livro de Herzer certamente inspirou o filme "Vera", de Sérgio Toledo, embora a obra tenha sido apresentada como ficção.

¹⁹⁴ Muitas vezes as fugas e o fogo no pavilhão juntaram a luta pela liberdade, por parte das crianças, com a luta contra as mudanças institucionais, por parte dos quadros profissionais afinados com a repressão. Cf. BIERRENBACH, FIGUEIREDO & SADER. **Fogo no Pavilhão - uma proposta de liberdade para o menor**. São Paulo, Brasiliense, 1987. A Febem de São Paulo foi uma denominação dada em 1976 à Fundação Pró-Menor instituída em 1973.

¹⁹⁵ O filme foi inspirado no livro "Infância dos Mortos", escrito por José Louzeiro na década de sessenta.

e Fernando foi assassinado aos 19 anos, numa caçada policial noticiada em todos os meios de comunicação. Este fato se deu em 1987, ano de instalação da Assembléia Nacional Constituinte e também o ano em que Paulo Collen publicou seu livro.

Recuemos agora ao início da década pois o clima associativista do período incentivara a criação de outras organizações, como a Associação dos Ex-alunos da Funabem. Criada no Rio de Janeiro, em 1980, a Associação tinha em vista inicialmente apoiar aqueles que eram desligados da Funabem ao completar a maioridade sem meios de enfrentar a vida fora do confinamento. Tendo à sua frente um ex-interno que conseguira chegar à universidade, o professor Ivanir dos Santos, a Associação foi deixando de ter caráter assistencial, passando a questionar a Política de Bem-Estar do Menor, denunciando-a como instrumento de segregação e controle social. Era mais uma organização que via na mobilização pela Constituinte uma oportunidade de articular a cidadania dos brasileiros à instituição dos direitos da criança.¹⁹⁶

Outra das facetas da movimentação em defesa das crianças e jovens "menorizados" foi a multiplicação de pesquisas que os abordaram. Os enormes contingentes de crianças que viviam nas ruas, alguns em pequenos biscates, outros na mendicância ou contravenção desafiavam os pesquisadores e organismos diversos. A Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo encomendara pesquisa ao CEDEC, já em 1978, e organismos oficiais como o IBGE começaram a realizar levantamentos específicos sobre a situação sócio-econômica das crianças brasileiras. Por outro lado, devido às influências de novas abordagens, assistia-se ao crescimento de monografias que enfocavam as crianças institucionalizadas, nas áreas de psicologia, pedagogia, sociologia e serviço social, principalmente.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Cf. entrevista com Ivanir dos Santos in Rizzini, Irene. Op. cit., p. 157 a 176

¹⁹⁷ Uma análise da produção acadêmica e das demais pesquisas que tematizaram as crianças e jovens "menorizados", até 1988, pode ser encontrada em Alvim, Maria Rosilene & Valladares, Lícia Prado. Op. cit.

A crítica ao atendimento confinado dos órgãos assistenciais manifestava-se ainda na forma das chamadas experiências alternativas, encetadas por grupos da sociedade, especialmente da Igreja Católica, e encampadas por alguns órgãos oficiais, que tentavam chegar aos jovens nos locais onde circulavam, aproximando-se de sua vivência cotidiana. Paulo Collen, por exemplo, pôde escrever a partir de uma "oficina" de linguagem escrita desenvolvida com as crianças da Praça da Sé, em São Paulo. O Padre Bruno Secchi, de Belém, coordenava um trabalho com os que foram sendo batizados de "meninos de rua", a partir do qual se formou um movimento que veio a ter expressão nacional.¹⁹⁸ Este movimento, cuja organização compreendia entidades públicas e privadas, dentre elas as pastorais do menor, articuladas em comissões locais e regionais espalhadas por todo o país, reuniu no seu primeiro encontro nacional, em 1986, mais de 400 crianças, como parte da sua estratégia de luta pela inclusão dos direitos da criança e do adolescente na Carta Constitucional de 1987/88. A denominação do movimento mudou, deixando de ser "pró-organização dos meninos de rua" para se apresentar como Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua.

A adesão de setores das classes médias profissionalizadas e politizadas à causa da denúncia de maus tratos nas unidades da Funabem não era nova, pois vimos como o SAM era insistentemente criticado nos anos 50-60, mas a forma que assumiu a militância indicava uma atenção diferente para a política fora das áreas tradicionais. A luta por direitos humanos, que tematizou a figura do preso político sob tortura, ao se deslocar para as prisões não pôde deixar de enxergar o preso comum. Por outro lado, a tematização dos poderes disciplinares, tanto na formulação foucaultiana, como na dos militantes da anti-psiquiatria, fazia com que prisão, bem como asilos e manicômios fossem vistos como locais estratégicos de exercício de poder e,

¹⁹⁸ Cf. "Relatório do Grupo de Observação do Io. Encontro Nacional dos Meninos e Meninas de Rua" in **Serviço Social & Sociedade**, vol. VII, No. 22, 1986.

enquanto tal, focos tanto do interesse acadêmico como da militância política. As chamadas "instituições totais" não apareciam, para estes setores, como algo descolado da luta pelos direitos de cidadania. Ao contrário, durante toda a década a crítica ao confinamento apresentava como horizonte o direito das figuras sujeitadas: o velho asilado, o louco internado, o criminoso comum - negro e pobre - longe do acesso à Justiça e os menores institucionalizados. O trabalho da *Comissão Teotônio Vilela* teve visibilidade na imprensa e contribuiu para a discussão da violência nas prisões e nos internatos de menores, propondo coordenadas alternativas a serem estabelecidas no processo constituinte.¹⁹⁹ E também no espaço das chamadas instituições totais puderam emergir vozes dissonantes, indicando que a abertura era mais do que um projeto de regime constituído "pelo alto".

A possibilidade de uma democracia de extensão ampliada, capaz de incorporar as chamadas classes populares aos seus benefícios, nas dimensões políticas e civis, como também sociais, era aventada nos inúmeros debates acerca de qual democracia se queria para o país. Foi neste período que a discussão sobre a cidadania ganhou espaço, principalmente nos setores auto-denominados de esquerda, tradicionalmente desconfiados das formalidades da cidadania liberal-burguesa.²⁰⁰ Examinavam-se as novas formas de participação que emergiam nos movimentos populares e debatia-se sobre as possibilidades da garantia de direitos numa sociedade tão marcada pela desigualdade social. A organização das "garantias para a liberdade" era um dos aspectos debatidos, colocando em cena a perspectiva de garantias não estatais como contraponto à tradição do pensamento político dominante que enxergava no órgão

¹⁹⁹ A comissão entregou aos parlamentares um documento contundente denominado "Direitos Humanos na Transição Democrática".

²⁰⁰ Muitos estudiosos ocuparam-se em investigar as raízes históricas do autoritarismo brasileiro, que impediriam o exercício de uma cidadania nos moldes da exercida em certos países europeus e na América do Norte. Desta preocupação resultaram inúmeras pesquisas sobre o crescimento do poder do Estado, a fragilidade da estrutura partidária, o corporativismo, dentre outros aspectos. O conceito de cidadania regulada, proposto por Wanderley Guilherme dos Santos ao final dos anos 70 foi seguidamente retomado nos debates.

central o foco de todas as garantias. Neste aspecto, são dignos de nota os debates sobre a violência brasileira, os quais levaram a discussão sobre a cidadania para o terreno do cotidiano das classes populares, impregnado de violência policial e de arbítrio generalizado, independente das mudanças de regime político.²⁰¹

Foi portanto sob a forma de múltiplas ações e focos de luta que as "vozes da sociedade civil" foram se constituindo e contrapondo-se à tutela, fosse a do regime, fosse a das chamadas instituições totais localizadas nas áreas da saúde, educação, assistência ou da proteção jurídica.

Apesar da novidade desta manifestação multifacetada, predominaram as reivindicações que apontavam, de forma privilegiada, para medidas envoltas numa moldura jurídico-legal. A regulamentação e a codificação permaneciam no horizonte da ação política, sendo a convocação de uma Constituinte uma das bandeiras que agregou as reivindicações mais localizadas às que propunham mudança política do Estado e do regime.

A Constituinte passou a ter a força simbólica da ruptura com o regime militar e de inauguração de uma era de direitos humanos, numa "Nova República", conforme demarcação cunhada por Tancredo Neves. Os setores que reivindicavam a mudança de regime, cujas fileiras iam paulatinamente sendo ampliadas pela perda crescente de legitimidade do governo Figueiredo, enxergavam numa nova Carta Constitucional o lugar para a inscrição de novos direitos, ou então (para os menos alinhados com a mudança) para a recuperação dos que haviam sido usurpados da

²⁰¹ Alguns eventos podem ser particularmente citados por envolverem figuras representativas da intelectualidade brasileira que deram as coordenadas dos debates de então. Dentre eles ressaltamos dois: o seminário que reuniu nomes expressivos, em 1979, logo após a posse do Gen. Figueiredo, intitulado "*Direito, Cidadania e Participação*" e o simpósio realizado durante a 38a. Reunião Anual da SBPC, em 1986, que tematizou a violência e a cidadania, a violência e as minorias e a violência e o controle social. As discussões foram publicadas com as seguintes referências: LAMOUNIER et alii. **Direito, Cidadania e Participação**. São Paulo, T. A. Queiroz, 1981; **Violência** - encarte especial da revista *Ciência Hoje*, da SBPC. s.d, s.e.

Constituição de 1946. Dentre aqueles setores, estavam os militantes ligados à causa da infância. Foram eles que quiseram substituir a antiga questão do menor por uma questão de direitos da infância e da adolescência, preconizando a extensão da cidadania para os menores de idade.

3.2 Quem Falou Pelas Crianças na Constituinte

No Manifesto da Aliança Democrática, lançado em 7 de agosto de 1984, que selou a aproximação entre o PMDB e a Frente Liberal (dissidência do PDS que apoiou a candidatura Tancredo Neves no Colégio Eleitoral), estão discriminados os "compromissos impostergáveis e fundamentais" que os signatários do documento estabeleceram para a promoção das "inadiáveis mudanças" que a sociedade brasileira estava a exigir.²⁰²

Dentre os compromissos arrolados, estava a convocação de uma Constituinte, livre e soberana, em 1986.

A demanda pela Constituinte vinha sendo articulada há quase uma década. Em 1977, face ao recesso temporário do Congresso e ao pacote de medidas repressivas decretadas pelo então presidente Ernesto Geisel, o Conselho Federal da OAB aprovou por unanimidade uma nota de repúdio que reclamava pelo fim do AI-5 e por amplas reformas constitucionais a serem feitas por uma Assembléia Nacional Constituinte. No mesmo ano, o MDB lançava a tese da Constituinte e os diversos organismos que conformavam as vozes da oposição (CNBB, SBPC, UNE, sindicatos dos trabalhadores e algumas representações do empresariado) batiam-se pelo Estado de Direito e pela defesa das liberdades democráticas.²⁰³ O movimento tomou o rumo da grande mobilização pelas Diretas-Já em 1984, mas a fórmula vitoriosa foi a chamada "transição pelo alto": a candidatura de Tancredo Neves às eleições indiretas no Colégio Eleitoral.

²⁰² Cf. Manifesto da Aliança Democrática, transcrito integralmente por DIMENSTEIN et alii. **O Complô que Eleger Tancredo**. Rio de Janeiro, Editora JB, 1985.

²⁰³ Cruz, Sebastião C. V. & Martins, Carlos Estevam. Op. cit., p. 54 a 57. Ver ainda FAORO, Raimundo. "Constituinte: A Verdade e o Sofisma" in SADER, Emir (org.). **Constituinte e Democracia no Brasil**. 4a. edição. São Paulo, Brasiliense, 1986.

No discurso que leria por ocasião de sua posse, o Presidente Tancredo Neves prometia a construção de uma Nova República e indicava: "A primeira tarefa do meu governo é a de promover a organização institucional do Estado". Para isto, apelava aos brasileiros: "convoco-os ao grande debate constitucional. Deveis, nos próximos meses, discutir, em todos os auditórios, na imprensa, nas ruas, nos partidos e nos parlamentos, nas universidades e nos sindicatos, os grandes problemas nacionais e os legítimos interesses de cada grupo social". Mas, não havia uma menção expressa à uma Assembléia Nacional Constituinte, nem a fixação sequer de uma data para sua instalação. Assim mesmo o chamamento era amplo, pois "a constituição não é assunto restrito aos juristas, aos sábios ou aos políticos.(...) É responsabilidade de todo o povo". Esta responsabilidade, entretanto, não eliminava preocupações: "preocupação de que ela não surja do açodamento, mas resulte de uma profunda reflexão nacional".²⁰⁴

Tais promessas e preocupações não puderam ser cobradas de Tancredo Neves, mas de José Sarney, o vice alçado à presidência devido à morte do primeiro.

Atendendo aos interesses que o sustentavam, Sarney descartou a "Constituinte livre e soberana" reivindicada pelos partidos e segmentos auto-identificados como de esquerda democrática e optou pela fórmula da constituinte congressual, com a participação de parcela dos congressistas não eleitos para este fim. Nomeou ainda a chamada "Comissão dos Notáveis" para elaborar um projeto que servisse de referência aos constituintes, tendo como presidente Afonso Arinos de Melo Franco.²⁰⁵

Esta foi, para alguns, a repetição da velha história das idéias lançadas pelos radicais mas, "às portas da realidade, conduzidas pelas mãos dos conservadores",

²⁰⁴ Dimenstein et alii. Op. cit., p 242 a 247.

²⁰⁵ Skidmore, Thomas. Op. cit., p. 496.

que as transformariam em outra coisa, empreendendo uma "reforma contra a reforma". Foi nestes termos que se expressou uma brilhante voz oposicionista, Raimundo Faoro, num dos muitos debates do período.²⁰⁶ O rumo tomado indicava a força de outras concepções de cidadania que circulavam, mais identificadas com a ordem instituída e afinadas, portanto, com uma "transição pelo alto". Mas as vozes discordantes continuaram insistindo, tentando forçar o campo político que se estreitava. A discussão sobre o regimento da Assembléia instalada em 1987 foi um dos focos de luta pelo poder entre os grupos então representados.

A resistência ao projeto prévio elaborado pela comissão dos notáveis condicionou o funcionamento do processo constituinte, que se deu através de vinte e quatro subcomissões com o seguinte funcionamento: "Três a três, estas comissões unificaram-se em oito comissões temáticas, as quais revisaram o trabalho de seus terços e formularam, cada qual, um oitavo do futuro projeto". A abertura à participação popular se deu através de três formas regimentais: "as sugestões iniciais acessíveis a qualquer associação ou entidade; as audiências públicas nas subcomissões; e, a mais importante de todas, a iniciativa de emenda ao Projeto por trinta mil cidadãos e três entidades associativas".²⁰⁷ As emendas populares foram objeto de muitas polêmicas, mas a idéia se impôs e durante os trabalhos constituintes assistiu-se a esta experiência de democracia direta entrelaçada com o sistema representativo.

Os defensores dos direitos infanto-juvenis estiveram presentes na Constituinte através de múltiplas estratégias de pressão, organizando encontros e seminários nacionais, além de terem se mobilizado na organização de emendas populares e nos debates das audiências públicas da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso. A

²⁰⁶ Faoro, Raimundo. Op. cit., p 7.

²⁰⁷ COELHO, João G. L. "O Processo Constituinte de 1987" in BASTOS, Vânia L. & COSTA, Tânia M. (orgs.). **Constituinte: Questões Polêmicas**. Cadernos CEAC/UnB, ano 1, No. 2, Brasília, Editora da UnB, p. 11 e 12.

própria formação de uma subcomissão com tal entrelaçamento de temas resultava da conciliação entre as demandas pela inscrição de direitos específicos na Carta Magna para os usualmente fora da cidadania política: os menores, os deficientes e os idosos. Existir enquanto tema de uma comissão ou subcomissão era uma das pré-condições para vir a ser inscrito no documento final.²⁰⁸ Os próprios integrantes dos agrupamentos temáticos eram, em sua maioria, constituintes cuja ação pública estivera em algum momento ligada aos assuntos da sua comissão de trabalho.

As emendas populares pelos direitos da criança foram três, mas outras duas chegaram a incluí-los ao tratar de reivindicações ligadas ao tema da família. Das três primeiras, uma extrapolou os números obtidos pelas demais emendas populares, chegando a um milhão e duzentas mil assinaturas.²⁰⁹ Esta emenda não preencheu os requisitos previstos no regulamento da Assembléia Nacional Constituinte, mas os direitos que preconizava foram defendidos pelos grupos que tinham integrado a articulação denominada *Comissão Nacional Criança e Constituinte* e que se apresentava como um movimento que surgira "de um amplo processo de

²⁰⁸ Um sociólogo francês especialmente atento ao processo constituinte brasileiro, Stéphane Monclair, observou que a divisão da Carta em títulos e capítulos é também uma forma de fixar uma escala de prestígio e, como todo o texto constitucional, um mecanismo simbólico produtor do "efeito teoria", ou seja, com a pretensão de fazer existir o que o discurso enunciava. Cf. MONCLAIR, Stéphane. **A Política da Constituinte**. Brasília, Instituto Tancredo Neves, 1989.

²⁰⁹ As emendas populares que pediam direitos da criança e do adolescente foram cinco. Na publicação da Comissão de Sistematização estas emendas receberam um número e uma classificação por assunto, da seguinte forma: PE 001. Entidade responsável: Comissão Nacional Criança e Constituinte. Assunto: Direitos da criança (embora com o recorde de assinaturas, não cumpria as exigências regulamentares); PE 007. Entidades Responsáveis: Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro, Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e Imperial Irmandade da Nossa Senhora da Glória do Outeiro. Assunto: Direitos da Família, do Menor e do Idoso; PE 011. Entidades Responsáveis: CNBB, Associação de Educação Católica do Brasil e Cáritas Brasileira. Assunto: Família; PE 064. Entidades Responsáveis: Comitê Nacional Brasileiro da Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar - OMEP - Brasil, Sociedade Brasileira de Pediatria - SBP-BH e Federação Nacional dos Jornalistas Profissionais- FENAJ. Assunto: Direitos da Criança e do Adolescente; PE096. Entidades Responsáveis: Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi/Goiânia, Ação-Vida/ Associação Pró-Fundação Universidade da Vida/Brasília, Serviço Nacional Justiça e Não-Violência/ São Paulo, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil/CNBB, Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua e Frente Nacional de defesa dos direitos da Criança e do Adolescente. Assunto: Direitos e Garantias da Criança e do Adolescente. Cf. **Assembléia Nacional Constituinte/Comissão de Sistematização - Emendas Populares (2 vs.)**. Brasília, Centro Gráfico do Senado, 1987.

mobilização e debates em todo o país, iniciado em julho de 1986 e que envolveu mais de 600 instituições públicas e privadas das 26 Unidades da Federação". Tal processo tivera início no interior de algumas instituições governamentais, em articulação com outros organismos e movimentos da sociedade civil. Assim é que a Comissão "foi instituída pela Portaria Interministerial No. 649/86 e integrada por representantes do Ministério da Educação, da Saúde, da Previdência e Assistência Social, do Trabalho, da Justiça, da Cultura e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e das seguintes instituições internacionais, governamentais e da sociedade civil: Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar (Omeq), Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), Ordem dos advogados do Brasil (OAB), Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP), Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança (FNDdC) e Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua."²¹⁰

A Comissão intentava unificar, portanto, organismos oficiais e não-oficiais, organizações internacionais como o Unicef e os que se auto-identificavam como a própria voz das crianças de rua - o Movimento Meninos e Meninas de Rua. A composição híbrida, oficializada por portaria interministerial, mostrava a disposição de alguns dos segmentos, identificados enquanto sociedade civil, de se aliarem numa organização estimulada pelo Estado, bem como a intenção do poder central em organizar a sociedade a partir da discussão constituinte. Tal fusão de interesses foi apresentada como proveniente do relativo consenso em torno de um mesmo projeto para o país, o qual ligava a questão da infância à da constituição de uma "nova ordem econômica, política e social". Assim dizia cartilha de divulgação das propostas:

²¹⁰ Cf. Comissão Nacional Criança e Constituinte. Propostas para a Assembléia Nacional Constituinte. **Constituinte, Lute por Mim: a Criança e o Adolescente**. Cartilha divulgada pelo Movimento.

"O projeto político para a infância e a adolescência é indissociável do projeto político do país, pois as condições de vida e desenvolvimento das crianças e adolescentes são condicionadas, em última instância, pela trajetória histórica da sociedade.

Nessa perspectiva, uma proposta para as crianças e adolescentes, centrada na garantia de seus direitos e necessidades essenciais, deve fazer parte de uma proposta mais ampla de construção da nova ordem econômica, política e social onde os atuais problemas estruturais, que marginalizam grande parte da população brasileira, sejam superados"

A nova ordem preconizada, requeria certas definições:

"Neste contexto, as definições básicas sobre questões como reforma agrária, as políticas de emprego e salários, a redistribuição de renda, a descentralização da administração pública e reforma tributária, a produção de alimento e abastecimento interno, a habitação popular e a reforma sanitária, entre outras, deverão estar direcionadas aos interesses da maior parte da população".

O documento esclarecia ainda que, pelo fato de a infância e a adolescência serem "períodos de vida com características e exigências específicas" seria necessário atendê-las especialmente, além daquelas definições de caráter mais gerais. As medidas dirigidas a tais especificidades, por sua vez, perfaziam um amplo leque dirigindo-se aos seguintes capítulos: *dos direitos e garantias individuais* (vinculando a igualdade de todos perante a lei com a proteção especial do Estado às crianças e adolescentes; propondo a gratuidade dos registros civis, a coibição a qualquer tipo de violência sobre a criança através de lei, bem como a garantia da inimizabilidade penal aos 18 anos e a regulamentação da adoção, incluindo a realizada por estrangeiros); *dos direitos dos trabalhadores* (instituindo na Carta a idade mínima de 14 anos para admissão ao trabalho, bem como os mesmos direitos trabalhistas e previdenciários dos demais trabalhadores, condições de educação, aprendizagem e formação profissional e a proibição de trabalho insalubre e perigoso, além do noturno, aos menores de 18 anos); *da saúde* (juntamente com a reivindicação mais geral do acesso universal à saúde e de percentuais orçamentários determinados para a área, propunha-se caráter prioritário aos programas de assistência à saúde da criança e do

adolescente, bem como percentuais específicos para a saúde materno-infantil, descrevendo os respectivos papéis da União e dos estados); *da seguridade social* (garantia de serviços de proteção à maternidade, aos pais adotivos e a todas as crianças, independentemente da contribuição previdenciária e propostas específicas de compatibilização da maternidade com o trabalho, ampliando benefícios); *da proteção especial* (garantia da proteção especial às crianças e adolescentes "em situação irregular", como forma de "efetivação dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, tais como o acesso à educação, ao ensino, à cultura, ao trabalho, à formação e promoção profissionais, aos desportos, ao lazer"; inclusão de direitos relativos aos portadores de deficiência física, sensorial e mental.); *da família* (reconceituação da família, garantia de sua proteção pelo Estado, igualdade de direitos entre os filhos adotivos e naturais, garantia de liberdade para o estabelecimento do número de filhos e garantia do acesso às informações sobre planejamento familiar); *da educação* (garantia do Estado, "às famílias que o desejarem", de creches e pré-escolas para as crianças de 0 a 6 anos, gratuidade e obrigatoriedade do ensino a partir de 7 anos até a conclusão do nível médio, garantia do ensino da língua indígena, juntamente com a portuguesa, nas comunidades indígenas e prescrições para o ensino ministrado pelo poder público: melhoria da qualidade da educação, percentual mínimo de aplicação de recursos pela União [13%] e pelas demais unidades da federação [25%], além da prescrição de lei especial para o ensino pré-escolar, verbas públicas para os sistemas públicos, controle da política educacional por órgãos colegiados com representação do Estado e da sociedade civil e repartição das responsabilidades dos níveis de ensino entre a União e o Estado); *das disposições transitórias* (ratificação da Declaração Universal dos Direitos da Criança, instituição do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente e remissão a uma lei especial para dispor sobre o Código Nacional da Criança e do Adolescente).

Com tais reivindicações, a Comissão atribuía à Constituição o papel de instituir a igualdade social através da ligação dos direitos preconizados com as políticas públicas setoriais, as quais, ainda que formuladas com a participação da sociedade, tinham no Estado (governo da União, estados e municípios) a sua garantia de provimento. Este parece ter sido um dos pontos de consenso, embora divergências tenham levado ao rompimento entre alguns dos componentes da Comissão, resultando no encaminhamento de emendas separadas. Na memória de alguns participantes, a comissão teria demarcado dois grupos: aqueles identificados com o Estado e sua organização administrativa e os representantes da sociedade civil.²¹¹ Se esta visão alimentou afinidades durante a mobilização, talvez não tenha sido suficiente para criar um ponto de vista sem a referência do poder central. Vejamos o que nos falam as emendas populares.

As emendas apresentavam diferenciações na ênfase sobre aspectos determinados, distinguindo-se as encabeçadas pela Igreja, que articulavam os direitos do menor à negação do divórcio e do aborto. Representada, por um lado, através de organizações do Rio de Janeiro e, por outro, via CNBB, a Igreja apresentou duas emendas onde propunha a indissolubilidade do matrimônio e o direito à vida desde a concepção. Na primeira, incluía direitos especiais aos menores, "particularmente os órfãos e os abandonados", que deveriam ser protegidos pela Sociedade e pelo Estado (sem prejuízo da responsabilidade civil e penal dos pais), "contra todas as formas de discriminação, opressão, com total amparo, alimentação, saúde, habitação, lazer, educação, ensino religioso e transporte", aduzindo que "à criança [seriam] proporcionadas oportunidades e facilidades, por lei,

²¹¹ A memória de alguns integrantes não expressa necessariamente a existência de uma memória "coletiva" do acontecimento, de resto circunscrito aos militantes das organizações, pois os jornais de circulação ampla não veicularam as polêmicas internas dos grupos. A ocasião era propícia também para a elaboração das rivalidades de poder em termos de diferenças políticas e ideológicas. O registro feito aqui tem apenas o objetivo de apontar para uma experiência que deve ter sido vivida e apreendida de forma diferenciada, já que houve cisões e para uma das demarcações então em pauta: Estado e Sociedade Civil.

a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual, e social, de forma sadia e em condições de liberdade e dignidade". A segunda emenda colocava estes mesmos direitos, com pequenas variações, só que prescrevia aos *menores* "o direito a uma educação fundamental e a uma iniciação profissional, para auferirem os benefícios da atividade econômica, fundada no trabalho digno e livre."²¹² Em ambas, portanto, permanecia o termo menor, já criticado inclusive por organizações da própria Igreja, sendo a CNBB uma das signatária ainda de outra emenda, a de número 096, "Criança, Prioridade Nacional", que instituía as figuras da criança e do adolescente sujeitos de direitos. A permanência do uso do vocábulo provavelmente devia-se a que *aquelas* emendas estivessem centradas na luta contra o divórcio e o aborto, priorizados inclusive pela atribuída influência destes no abandono de crianças (relação reiteradamente estabelecida nos debates sobre o planejamento familiar, nas audiências públicas, e não só por grupos da Igreja Católica).

A presença da Igreja na Constituinte se deu através de inúmeras organizações, que representavam as várias tendências em disputa pela hegemonia no interior da própria Instituição. Sempre atravessada por lutas internas entre suas correntes, cada qual defendendo assuntos específicos e muitos deles polêmicos (a questão agrária, a questão do aborto, do divórcio, a das verbas públicas para o ensino particular, dentre outras), a Igreja pôde se apresentar unida através da causa da infância. Esta causa simbolizava a luta pelo direito à vida, encetada pelos militantes anti-aborto e pelos partidários da teologia da libertação, militantes das pastorais do menor. Assim é que a Campanha da Fraternidade de 1987 teve como lema a frase atribuída a Cristo: "*Quem Acolhe o Menor, a Mim Acolhe*". No lançamento da campanha, os representantes da CNBB alertavam para a ligação entre o problema do menor abandonado e o da distribuição de renda, da dívida externa e da política salarial.²¹³

²¹² Cf. PE 007 e PE 011 in "Emendas Populares". Op. cit.

²¹³ Diversos jornais noticiaram a campanha e a fala dos bispos. Cf. **Jornal do Brasil**, de 5-3-87, matéria intitulada "CNBB alerta para o problema do menor"; **Folha de São Paulo**, de 21-3-87,

Este engajamento foi objeto de réplica pela "outra" Igreja, que pedia "um enfoque religioso do problema do menor", reclamando da CNBB o afastamento da "antropologia cristã", a qual teria como prescrição básica a máxima "mudar o homem para mudar o mundo".²¹⁴ Portanto, também no interior da Igreja conviviam projetos diferentes de "cidadania", mas a Instituição conseguiu garantir que todos estivessem presentes, pois as diferenças adquiriam expressão na *escolha* dos temas de luta, muito mais do que na polêmica sobre diferenças de enfoques de um mesmo assunto. Dessa forma, não houve ressonância maior nas eventuais divergências sobre a defesa de direitos da criança e do adolescente entre os membros da Instituição.

Além de uma participação direta, via organizações religiosas, a Igreja participava de forma indireta, em pelo menos duas modalidades: através de militantes católicos presentes em organizações não confessionais ou em movimentos que tiveram origem em trabalhos iniciados por religiosos, como é o caso do Movimento Meninos e Meninas de Rua (neste caso, o próprio movimento, talvez por razões estratégicas e pela incorporação de novos grupos, não se identificava como vinculado exclusivamente à Igreja).

A emenda que tratou dos direitos infanto-juvenis com ênfase nas questões da educação, especialmente da pré-escola, e na saúde materno-infantil foi a de número 064, encaminhada por três organizações também integrantes do Movimento Nacional Criança e Constituinte: Comitê Nacional Brasileiro da Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar-OMEP, Sociedade Brasileira de Pediatria e Federação Nacional dos Jornalistas. Os direitos da criança e do adolescente

matéria de D. Luciano Mendes de Almeida: "Crianças sabem o que querem" e **Jornal de Brasília**, de 5-3-87, "Tema do menor pobre é coerência política da CNBB em 15 quaresmas".

²¹⁴ Cf. artigo do jornal **O Estado de São Paulo**, de 7-3-87, intitulado "Um enfoque religioso do problema do menor". O autor da matéria reivindicava maior seriedade no batismo, pois só assim a "matéria prima" seria purificada do pecado original.

preconizados eram os mesmos da Cartilha "*Constituinte Lute Por Mim*", de forma mais resumida. Excetuando-se a participação dos jornalistas, tratava-se da participação dos profissionais da área materno-infantil - pediatras e educadores voltados para a educação pré-escolar - lutando por direitos a uma assistência pública na sua área de atuação.

A emenda 096, "*Criança, Prioridade Nacional*", foi apoiada por seis organizações: Federação Nacional da Sociedade Pestalozzi, Ação-Vida, Serviço Nacional Justiça e Não-Violência, CNBB, Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua e Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Numa conclamação pelo apoio dos constituintes "acima das barreiras doutrinárias, sociais, políticas ou religiosas", a reivindicação era pela inscrição dos sete direitos capitais da declaração Universal dos Direitos da Criança, da ONU, na Carta Magna do país: os direitos à vida, à sobrevivência digna, ao futuro, à infância e adolescência, à dignidade e à liberdade. Mas a emenda detalhava mais os direitos, incluindo a saúde, a educação e a proteção especial e introduzindo aspectos relativos à defesa aos acusados de infração penal, como a garantia da instrução contraditória (instrumento jurídico que garante ao acusado "menor" o direito à ampla defesa por advogado, reduzindo o poder do juiz de menores).

Tal emenda, se confrontada com a anterior, revela diferença na ênfase dada aos seguintes aspectos. Por um lado, menciona a parceria do Estado com as entidades *não-governamentais*, incluindo neste ponto a necessidade de lei ordinária detalhadora do "alcance e [das] formas de participação das comunidades locais na gestão, no controle e na avaliação das políticas e programas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, e de assistência à gestante e à nutriz". Por outro lado está acentuada a preocupação com a defesa dos que fossem acusados de *infração penal*. Estas vozes da sociedade civil queriam a garantia constitucional de

que seriam ouvidas e conseguiram impor tal reivindicação pois a Constituição consagrou no artigo 204 "a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis". Conseguiram impor ainda, dentre os *direitos da criança e do adolescente*, a necessidade de novas disposições na legislação tutelar específica (artigo 227, parágrafo 3o., alínea IV), embora o texto constitucional não tenha chegado a propor o órgão de defesa e o procedimento jurídico que reivindicavam.

A preocupação com a legislação tutelar específica também estava presente na emenda "*Criança e Constituinte*", mas sem a ênfase contida na emenda "*Criança, Prioridade Nacional*". Isto certamente aponta para uma maior identidade da última (ou de alguns dos grupos que a articularam) com a área assistencial, mais próxima portanto dos *menores*. Na ênfase dada a um ou outro aspecto, as emendas reproduziam a separação entre as ações típicas da área materno-infantil (ligadas às políticas públicas da saúde e da educação) e as da área assistencial, especialmente dos setores ligados à "questão do menor", situados tanto na rede pública como na rede filantrópico-privada. Cada setor, portanto, prescrevia as medidas a partir da sua inserção "profissional-burocrática". Mas, ao mesmo tempo, convergiam no horizonte *conceitual e político* em que situavam a proteção à infância: inseparável de uma política pública em todas as áreas, pois as questões específicas faziam parte de um projeto de construção de um novo país, no qual a desigualdade social pudesse ser reduzida através da ação sobre as suas vítimas mais indefesas.

Dentre os organismos não-governamentais signatários da emenda "*Criança, Prioridade Nacional*" (com a óbvia exceção representada pela CNBB e pastorais do menor), apenas o Movimento Meninos de Rua teve uma militância nacionalmente visível, vindo a institucionalizar-se como representante da sociedade nos órgãos de defesa instituídos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. A Frente Nacional de

Defesa dos Direitos da Criança-FnDdC, por exemplo, cuja organização se deu a partir de um movimento de cunho municipalista, por iniciativa de integrantes da Prefeitura de São José dos Campos, não sobreviveu (ou não quis ter continuidade) à promulgação da lei ordinária. Na "carteirinha de sócio" emitida pela Frente estavam discriminados os principais focos de luta eleitos: 1) legislação federal que instituía programas municipais de apoio ao menor carente, com base na iniciação profissional; 2) retorno de recursos de loterias aos municípios e condicionamento da aplicação de recursos do Finsocial e da arrecadação municipal em favor do menor carente; 3) revisão de legislação, pelo Ministério do Trabalho, no que se relaciona as creches e incremento de medidas visando sua implantação efetiva; 4) instituição de Ministério voltado para o desenvolvimento (Bem-Estar Social); 5) preservação e aplicação dos princípios contidos na Declaração Universal dos Direitos da Criança; 6) institucionalização de plantões sociais em juizados de menores em todo o país; 7) revisão e incremento da política de adoção de menores e de menores infratores; 8) outras, por sugestão dos membros efetivos da FNDdC).²¹⁵ A Frente exemplifica uma *identidade* municipalista que estava querendo se fazer ouvir na Constituinte e que teve sua demanda por municipalização incorporada em alguns aspectos, como o da reforma tributária. No caso da proteção especial à infância, a tendência municipalista teve na lei ordinária posteriormente editada um dos entraves à livre organização municipal, inclusive com a aquiescência de militantes da Frente, pois o Estatuto da Criança e do Adolescente veio a prescrever em detalhes as *formas* da garantia de direitos inclusive no plano do município. Talvez porque o municipalismo estivesse alinhado muito mais a um ponto de vista das prefeituras (órgão de governo) do que de auto-gestão municipal.

Vamos encontrar os demais grupos que falaram pelas crianças nas audiências públicas da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso. O Presidente da

²¹⁵ Cf. anexo No. 5

subcomissão temática, deputado Nelson Aguiar, um ex-presidente da Funabem e representante da corrente evangélica, grupo religioso com representação visível na Constituinte e na Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, dizia no início dos trabalhos constituintes que não deveria haver um convite expesso a instituições, pessoas ou movimentos determinados, devendo as audiências serem abertas. Entretanto, esclarecia que tinha chegado a fazer algumas comunicações: à Funabem, à CNBB e à Associação Brasileira dos Juizes de Menores. A última não foi representada em nenhuma das audiências abertas, mas os representantes da assistência pública federal (Funabem e LBA, por exemplo) e da assistência filantrópica (alguns dirigentes de obras sociais privadas) quiseram estar presentes e falar. Também falaram representantes de outros órgãos, como a Secretaria do Menor, de São Paulo, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, a Fundação Carlos Chagas, o representante da Associação dos Ex-Alunos da Funabem, bem como os demais grupos que se mobilizaram pelas emendas populares. Uma das audiências se deslocou para a Assembléia do Estado do Espírito Santo, numa atenção especial dos constituintes capixabas da Subcomissão à pressão estadual, dentre eles o seu presidente, Nelson Aguiar, e a constituinte Rita Camata. Também lá a mobilização era visível, envolvendo tanto as comissões estaduais dos movimentos "Criança e Constituinte", e "Meninos e Meninas de Rua", como expressões locais de organização: a Associação dos Dirigentes de Obras de Menores do Espírito Santo (criação recentíssima na ocasião), o Movimento do Bairro do Canaã e o Conselho Comunitário de Vila Velha (este uma expressão da organização popular, no plano municipal, de mobilização para a Constituinte).²¹⁶

Todos falaram dos direitos da criança a uma proteção especial, mas nem todos partiam dos mesmos parâmetros. Os debates na subcomissão temática apontam

²¹⁶ Cf. "Assembléia Nacional Constituinte, Atas das Comissões", op. cit., vol. 84 (anexo à Ata da 10a. reunião extraordinária, realizada na Assembléia Legislativa do Espírito Santo) e vol. 85 (anexo à Ata da 11a. reunião ordinária).

alguns eixos em torno dos quais se estabeleciam as diferenças de concepção acerca dos direitos da criança e do adolescente. O seu exame nos permite situar as condições a partir das quais as divergências puderam dar espaço para o consenso dos constituintes em torno de um único relatório.

3.3 A Identidade dos Defensores da Criança e do Adolescente

Analisando as emendas populares na Constituinte, Carlos Michiles observou que foram os temas sociais, na sua classificação, os que mais mobilizaram os segmentos organizados: educação, *direitos do menor*, direitos relativos à saúde e previdência social, direitos dos aposentados e pensionistas, dentre outros. Quanto às emendas sobre os direitos da criança e do adolescente, a apreciação de Michiles foi a seguinte: "Pode-se afirmar que a problemática da criança e do adolescente mereceu acatamento por parte dos constituintes, que souberam, assim, equilibrar as aspirações da sociedade mobilizada e a Constituição promulgada. Mas isto deveu-se também a uma ampla mobilização das entidades correspondentes com a presença de crianças no recinto da Constituinte, exercendo sua digna pressão cidadã".²¹⁷ O autor, compartilhando do senso comum, negligenciou a análise de tal acatamento consensual dos constituintes, não considerando que em outras questões não houve aprovação das aspirações da "sociedade mobilizada". Um exemplo disto ocorreu na própria "Comissão da Família, da Educação, Cultura, Esporte, Comunicação, Ciência e Tecnologia", que abarcava a subcomissão que tratou dos direitos infanto-juvenis. Acompanhando estes trabalhos, Faleiros e Craidy observaram que "o consenso e a votação não foram possíveis no que diz respeito à reserva de mercado, às verbas públicas para o ensino público e à concessão de canais de rádio e tv", mas no tocante à subcomissão da Família, do Menor e do Idoso tinha havido um relatório único, apesar de existirem polêmicas sobre certos aspectos.²¹⁸

²¹⁷ MICHILES, Carlos. **Democracia e Participação Popular: As Emendas Populares na Constituinte de 87/88**. Tese de Mestrado apresentada ao departamento de Ciências Políticas da Universidade de Brasília. Brasília, UnB, 1989, mimeo., p. 183 e 184.

²¹⁸ FALEIROS, Vicente & CRAIDY, Carmem. "A Questão da Família, do Menor e do Idoso" in Bastos, Vânia & Costa, Tânia M. Op. cit., p. 153.

Ambas as análises não se detiveram no exame dos motivos do acatamento da maior parte das sugestões das emendas populares e do relatório único acerca dos direitos infanto-juvenis, mesmo que os assuntos contivessem facetas polêmicas.

Fato é que as discordâncias existiam e continuam existindo, expressando-se de forma cada vez mais radicalizada. Os eixos que as demarcavam continuavam sendo os mesmos de antes: a fixação do limite de idade para o trabalho e para a inimputabilidade criminal e as formas mais eficazes de enfrentamento do abandono e da delinquência (discussão que remetia às instituições de atendimento e à legislação especial). Mas nada indica que passassem por uma visão polarizada entre os interesses representados pelos dirigentes dos órgãos estatais e os das organizações da sociedade civil. Indicavam, isto sim, certos "ambientes" de reprodução ou formação de concepções acerca da assistência e proteção à infância, com o predomínio de certas tendências. Neste sentido, é cabível a imagem dos *anéis* utilizada por Fernando Henrique Cardoso, ligando grupos situados nos organismos públicos a grupos não-governamentais em torno do interesse por certos tipos de atendimento e atuação. Alguns desses anéis permitiram que as discussões assumissem o aspecto de um debate público, agregando um conjunto de proposições em torno das necessidades sociais, que davam uma identidade política aos que deles participassem. Uma das identidades construídas no período tinha a "sociedade civil organizada" como valor de referência e foram os que se viram *assim* que lutaram pelos direitos da criança e do adolescente.²¹⁹

²¹⁹ Marilena Chauí mostrou, em análise do pensamento integralista, como a separação entre Estado e Sociedade civil é uma construção imaginária que dá identidade aos setores médios da sociedade fornecendo-lhes a imagem de si próprios como portadores dos interesses gerais da vida social. Os "funcionários do universal" seriam, na visão dos integralistas (leitores de Hegel), "a inteligência culta, a consciência jurídica, a fetuação da moralidade objetiva. (...) A classe média hegelointegralistas é, pois, a presença da sociedade política no interior da sociedade civil, mediadora entre o Estado e as demais classes através da função de governo, da administração e da justiça que protege a pessoa e a propriedade privada". Cf. Marilena Chauí & Maria Sílvia C. Franco. Op. cit., 55 a 60. Como se vê o pensamento integralista, ou melhor, o pensamento autoritário do qual o integralismo é uma das formas, permanece incrustado em nossa cultura política. Chauí analisa a "maneira autoritária de pensar" como aquela onde as premissas antecipam-se à pesquisa e a

Um exemplo emblemático desta instituição imaginária pode ser dado pela elaboração sobre o *papel do trabalho do menor*, que aproximava os representantes de obras assistenciais privadas e o dirigente da LBA (organismo da Administração Federal), afastando-os, por exemplo, da perspectiva do Movimento Meninos e Meninas de Rua, próximos da tendência defendida, na época, pela Funabem ou pela Secretaria do Menor, de São Paulo, identificados com os "interesses da sociedade civil".

"Em nome da Campanha do Bem-Estar do Menor, a proposição que fazemos à Subcomissão diz respeito ao trabalho do menor, ao trabalho da criança que estuda e da criança que precisa manter-se. (...) as situações regionais, por exemplo, do Nordeste e do Sul do país (...) revelam que não é possível estabelecer uma faixa etária única, um princípio único para regular o trabalho do menor. (...)Então, proibir o trabalho do menor de 14 anos, pode significar o cerceamento do trabalho para a vida (...)"²²⁰

Falava o representante da Associação dos Dirigentes das Obras de Menores do Espírito Santo, fazendo coincidir a crítica ao limite de 14 anos para o trabalho, com a abertura para as diferenças regionais e sociais. Tal proposição coincidia, em termos gerais, com a do Dirigente da LBA, partidário do "Projeto Bom-Menino", instituído por decreto presidencial. A Lei Sarney, como ficara conhecido o decreto, criava a figura do "menor assistido", facilitando as condições para o ingresso de menores de 14 anos no trabalho ao desobrigar o empregador de certos tributos previdenciários e trabalhistas.²²¹

"Nunca deixo de registrar que no Encontro dos Menores Abandonados, eles ainda que carecessem, não pediram casa, não pediram afeto, não pediram

indeterminação com a qual se defronta o "trabalho do conhecimento" é substituída por certezas prévias, fazendo com que se trilhe sempre os caminhos já conhecidos.

²²⁰ Cf. "Assembleia Nacional Constituinte, Atas das Comissões", op. cit., vol. 84, p. 118.

²²¹ Ouve reação à "lei Sarney" e mesmo os empresários não estavam certos de suas vantagens, pois a lei os obrigava a empregar um percentual de menores de idade. Em contrapartida os desobrigava dos compromissos trabalhistas. Em seminário promovido em Itaipava, a FIRJAM, órgão de representação do patronato, discutiu o decreto. Título do Seminário: *O Menor Assistido: Prioridade Maior*. Mais uma vez o patronato transformava uma necessidade em virtude e concessão. Cf. reportagem intitulada "Empresário Concorde em Empregar Menor, mas nega Estabilidade". **Jornal do Brasil**, de 13-04-87.

pão(...) eles pediram trabalho. Porque trabalho se insere numa proposta *desenvolvimentista* e não numa proposta assistencialista"²²²

A fala do Presidente da LBA pôde ser imediatamente contraposta à de um dos "menores abandonados", pois também estava presente na audiência pública uma representação do Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua. Um dos meninos integrantes do movimento falou sobre o trabalho *real* a que eram submetidos:

"Queria falar também sobre o trabalho, porque não assinam carteira de menor, e quando ele chega na fase dos 16 até 17 anos, não tem como ele encontrar serviço, porque está na hora de ser chamado para o Serviço Militar"²²³

Foi sobre as condições reais de trabalho de menores que já havia se posicionado, em audiência pública anterior, a Secretária de Menores do Estado de São Paulo, Alda Marco Antônio:

"A situação do menor trabalhador no Estado de São Paulo é tão calamitosa que eu posso dizer que, aproximadamente 2 milhões de menores que estão trabalhando no estado estão sendo literalmente massacrados e com seu futuro comprometido. Alguns estão morrendo de acidentes de trabalho e outros estão morrendo em morte lenta, ..."224

Sua descrição dos que estavam morrendo lentamente lembra-nos a descrição feita há mais de meio século pelo jurista Lemos Britto, ao visitar uma fábrica de vidros de Niterói. A Secretária, em 1987, também falava de vidraceiros:

"... e outros estão morrendo em morte lenta, aguardando a morte certa, como os *vidraceiros da Grande São Paulo, que atinge um número de 9 mil trabalhadores; eles sopram o vidro, ao assoprar o vidro, respiram o ar infectado, o ar poluído por sílica que vai comprometendo os seus pulmõezinhos, vai fechando os alvéolos e se eles ficam mais 7 ou 8 anos nesta atividade, morreram aos 20, 21 anos de idade.*

Eu vi crianças com 4 anos de idade trabalhando (...) eu ví crianças com 11 anos de idade mutiladas. Algumas eu consegui retirar do trabalho, estão hoje trabalhando em atividades de microempresas, incentivados por um trabalho

²²² Cf. "Assembléia Nacional Constituinte, Atas das Comissões", op. cit., vol. 86, p. 106.

²²³ Ibid., p. 109.

²²⁴ Idem, vol. 85, p.169 e 170.

que deixamos na Secretaria de Relações de Trabalho. *Nós vimos crianças como as de Franca, os pequenos sapateiros da cidade de Franca, uma cidade de indústria moderna, que no ano de 1986 exportou 1 bilhão de dólares em calçados; em dezessete fábricas, nós constatamos que mais da metade dos trabalhadores são menores de 14 anos e cada um desses menores, apresentando três sintomas de doença profissional.* Eles também trabalham com cola de sapateiro, que produz lesões cerebrais, dermatite química (...)"(grifos nossos).

Nos dois tipos de elaboração sobre o trabalho, não estava presente a sua negação enquanto provedor de certas necessidades. Mas uma diferença os demarcava: a definição daquilo que era necessário.²²⁵ Os que invocavam as necessidades sociais expressas em diferenças regionais ou invocavam o desenvolvimentismo, acionavam uma visão *idealizada* de trabalho e não aquele que era concretamente oferecido como possibilidade aos menores. Operavam um deslocamento, portanto, transformando o trabalho infanto-juvenil, de necessidade em virtude. O ponto de vista "desenvolvimentista" ou "regionalista" sem dúvida ajudava a justificar a exploração das crianças submetidas ao trabalho real que lhes era "oferecido" pelo patronato articulado a certos grupos dos órgãos assistenciais privados ou governamentais (como a LBA).

Os que trouxeram à baila o trabalho *concreto*, nas condições em que submetia as crianças, deixando-as sem futuro, partiam de outra elaboração. Falavam em nome de *direitos*, que deveriam ser assegurados para a garantia das *necessidades* típicas das crianças e dos adolescentes. Neste sentido, mesmo admitindo diferenças de necessidades dadas por diferenças sociais, pretendiam igualar os desiguais a partir de uma elaboração das necessidades que colocava como sujeito do direito à educação e não ao trabalho a "pessoa em desenvolvimento".

" Vejo o menor como um ser em formação (...) ele não tem sequer condições de se representar a sí mesmo até perante a legislação. Ele é, portanto, um ser

²²⁵ Sobre a elaboração das necessidades enquanto uma das formas de constituição de identidades inspiramo-nos nas análises de SADER, Eder. **Quando Novos Personagens Entram em Cena - experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo(1970-1980)**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

dependente.(...) Mas no Brasil o menor no trabalho é um dado concreto; e o discurso ideológico que sustenta o menor no trabalho, diz que a situação social no Brasil exige que os menores sejam jogados muito cedo no mercado de trabalho para aumentar o rendimento das famílias. Estou convencida de que isto é um grande equívoco. (...) é exatamente num país como o nosso que a criança deveria ser preservada num esquema de educação, de formação, sendo preparada para o futuro".

A fala da Secretária do Menor de São Paulo era representativa das posições da Presidente da Funabem, profa. Marina Bandeira, dos representantes do Movimento Meninos e Meninas de Rua, da FnDdCA, por exemplo. A igualdade de chances, as carreiras abertas ao talento, formulações essenciais na constituição da ordem burguesa, tinham que ser re-significadas numa sociedade tão visivelmente desigual. O corte etário estabelecendo um limite mínimo para a admissão ao trabalho aparecia para os defensores de direitos especiais às crianças e aos adolescentes como o patamar a partir do qual se poderia submetê-los ao jogo do mercado.

O corte etário instituía novos sujeitos no lugar do menor: a *criança* e o *adolescente*. Havia aí uma "sobredeterminação" que associava a idade cronológica à demarcação entre duas "fases do desenvolvimento". Os pediatras, psicólogos e educadores distinguem crescimento de desenvolvimento, apontando para determinações culturais, psicológicas e emocionais, que interferem no desenvolvimento físico. Certamente forneceram as bases científicas para a divisão entre crianças e adolescentes, mas tal distinção tinha outros componentes. A fixação da idade de 12 anos para o adolescente foi "concessão" dos "progressistas" aos "tradicionalistas" em nome do consenso na aprovação da lei.²²⁶

Por último, cabe mencionar outra faceta das diferenças nas concepções acerca da minoridade, manifesta de forma evidente no corporativismo dos juízes de

²²⁶ Por motivos óbvios, não encontramos esta explicação nos documentos consultados, mas ela "circulou" em alguns dos debates sobre a questão, quando da tramitação do Estatuto no Congresso Federal. No Estatuto, o adolescente difere da criança pelo trabalho e por ser passível de medidas socio-educativas.

menores. Havia a divergência da Associação Nacional dos Juizes e Curadores de Menores, pois permanecia em tela o confronto entre o Direito do Menor e os Direitos da Criança. O Jurista Alyrio Cavallieri tinha se negado a assinar a emenda *Criança e Constituinte* alegando que "quem a elaborou não parece conhecer o Código de Menores, uma lei de 1979 que, do ponto de vista jurídico, é considerado revolucionário e até subversivo".²²⁷ Ocorre que, naquele momento, o Direito do Menor estava perdendo suas bases de legitimação juntamente com o poder dos juizes de menores de exercer influência junto aos militantes dos direitos infanto-juvenis e até mesmo alguns de seus especialistas chegaram a encampar emendas populares.

A conjuntura apontava para os horizontes de uma democracia respaldada na soberania do povo, através de uma nova Constituição. Desta forma, a ocasião *não* era propícia aos especialistas que se apoiavam *unicamente* no poder do seu ramo do conhecimento. Ganharam os que falaram em nome da atribuição de direitos novos, vistos enquanto dimensão de uma cidadania ampliada. O Direito do Menor estava entre aqueles saberes postos em questão, pela sua identificação com um poder discricionário e absoluto, que era o do juiz de menores. Os que falaram em nome dos direitos da criança o fizeram a partir de um *outro lugar*, que momentaneamente estava lhes dando visibilidade e poder: o da tribuna suposta instituidora de uma nova cidadania seja enquanto cidadãos proponentes das emendas populares ou voz da sociedade civil nos debates públicos das comissões de trabalho da Assembléia Constituinte. Especialistas sim, mas em saberes que deveriam buscar sua legitimação na experiência com a organização popular, em nome de um projeto amplo para o Brasil, fruto da articulação entre Estado e Sociedade.

Os constituintes por sua vez tinham que elaborar "a média das opiniões" para fechar os relatórios temáticos, como sempre lembrava o Relator da Subcomissão da

²²⁷ Cf. **Jornal do Brasil**, de ?-08-87, p. 7, seção política: "Constituinte Esquece Menor Abandonado".

Família, do Menor e do Idoso, Deputado Eraldo Tinoco. Os obstáculos a isto estavam nos seguintes pontos polêmicos nomeados pelo Deputado Nelson Aguiar:

" Chamo a atenção dos senhores debatedores para o conflito que está instalado na questão legal de responsabilidade desta Subcomissão. Começamos desde a natureza da família, constituída ou não pelo casamento. (...) Atualmente o pátrio poder é do homem, a mulher só o exerce, por decisão legal, na ausência do homem quando na verdade, de fato, o pátrio poder é exercido, hoje, quase que totalmente pela mulher. (...) Temos a questão da qualificação da criança nos registros de nascimento. A criança nascida fora do casamento tem direito a iguais qualificações. Quanto ao trabalho do menor, há projetos aqui na Constituinte reduzindo para 12 anos. Há também a questão da adoção por estrangeiros. Enfim, temos uma gama de posições em conflito, que temos que elaborar na hora de consolidarmos o texto constitucional".²²⁸

As divergências abarcavam outros aspectos, como vimos mostrando, mas o esforço de sistematização do deputado apontava para o tema central, que ocupou a maior parte das audiências públicas da Subcomissão: o da constituição da família e do seu papel na sociedade, incluindo aí a sua responsabilidade na "produção do menor".

Três dimensões pontuavam os debates sobre o tema : a família *real*, a família *legal* fixada na legislação brasileira e a família *ideal*, imaginada em contraponto. Invocando a primeira, a representante do Conselho Nacional da Mulher, Dra. Comba Marques Porto perguntava numa das audiências públicas:

"O que nos indica a realidade? Há quem ainda acredite que só há família se constituída pelo casamento, como quer a lei. Em obra intitulada "Família", Edgar de Moura Bittencourt apresenta a estimativa de que 'aproximadamente, metade da população brasileira (considerada a extensa área rural) é constituída por famílias naturais. ...Recente pesquisa publicada no Jornal do Brasil revelou o significativo número de mulheres 'chefes' de família".²²⁹

O Conselho da Mulher apresentava um conceito de família que incluía a união não formalizada em lei e a igualdade entre os pais e entre os filhos (os nascidos ou

²²⁸ Cf. "Assembléia Nacional Constituinte, Atas das Comissões", vol. 85, p.175.

²²⁹ Idem, vol. 62, p. 194.

não do casamento). Sua crítica ao direito vigente advinha de ele perpetuar "distinções nefastas", tanto entre os pais, consagrando a hierarquia do homem sobre a mulher, como entre os irmãos, dando origem a injustiças, traumas e conflitos. A mudança nos dispositivos legais seria uma forma importante de prevenir a violência doméstica, pois para a representante do Conselho da Mulher,

"No Brasil, a prática da violência na constância das relações familiares decorre, no plano mais abrangente, de uma educação diferenciada que, secularmente discriminatória, em relação à mulher, a tornou submissa ao homem ..."

A questão da família estaria "por trás" da questão do menor:

"...cerca de 6 milhões de menores que não dispõem de registro no país; 8 milhões na faixa de abandono, quer dizer, considerados menores abandonados aqueles que, marginalizados pelo Estado e sociedade, se encontram fora do vínculo familiar comunitário. Também de acordo com estatísticas de que dispomos, posto que imprecisas, cerca de 8 milhões deles, hoje, jazem no abandono, em um universo de 36 milhões de carentes. Vejamos bem que, por trás está a questão da família" ²³⁰

A Lei deveria, portanto, reconhecer a família "independentemente da sociedade conjugal". Esta concepção problematizava outras concepções vigentes, o que levava os constituintes a indagarem sobre pontos específicos, por exemplo "como proteger os direitos da criança, nesse novo conceito de família?". Resposta da Sra. Comba Porto:

"...eis o artigo que propomos: ' A família, constituída civil ou naturalmente, tem direito à proteção do Estado e à efetivação de condições que permitam a realização pessoal de seus membros. ... Que proteção é essa...? No plano das mulheres e dos adultos, eu ressaltaria a questão de uma reformulação ou de uma estruturação de uma ordem econômica - o que, aliás, vem sendo objeto da preocupação de milhões de brasileiros - de tal maneira que as pessoas tivessem garantido o trabalho e a estabilidade no trabalho. ... Do ponto de vista das crianças, a questão da educação. ... A questão das creches também...É preciso que o Estado assuma essa efetiva responsabilidade sobre a família, criando uma rede nacional de creches não vinculada a contrato de trabalho, mas sim à creche comunitária... a questão dos meios de comunicação... o que as crianças

²³⁰ Ibid., p. 195.

aprendem na televisão é a violência...A reformulação da lei dos registros públicos... há que se garantir à mãe solteira uma pensão especial para a criação desse filho..O deficiente físico...tem que ter uma proteção especial do Estado..."

Ao Estado portanto caberia prover a família, criando condições para a sua existência digna. Mas a interferência estatal permanecia no terreno da provisão, pois não cabia a ele o papel de interferir no planejamento familiar:

"Sou absoluta e terminantemente contra qualquer visão político-estatal, sobretudo estatal, que venha impor às pessoas o número de filhos que devam ter.... Sabemos que os métodos anticoncepcionais existentes são, na maioria, precários e lesivos à saúde....não seria o melhor projeto para o Brasil acabar com a pobreza, os menores abandonados, acabando com o direito da pessoa ter filhos em condições justas, humanas, com garantias de habitação, trabalho, salário, de condições mínimas de sobrevivência, de transporte, de creches, de hospitais, enfim, tudo isso que, junto, torna-se o ideal procurado por todos..."

Nesta visão de família, o menor abandonado não decorreria da dissolução do casamento, o que os partidários do casamento indissolúvel tentavam passar, mas de uma ordem injusta que, atingido a família, também atingia aos seus filhos. Quanto a isto, caberia ao Estado promovê-la, dando-lhe as garantias acima. Mas havia outra visão do problema, que era defendida pelos médicos Daniel Barbato e Hideu Osani, do Movimento Pró-Vida de Brasília, que discorreram sobre o planejamento familiar:

A questão do planejamento familiar se transformou no ponto estratégico dos debates. Da parte do Conselho de Defesa da Mulher era por sua problematização que se posicionava contra a oficialização do controle da natalidade, ao mesmo tempo em que defendia o aborto. Nestes aspectos valia a livre escolha dos casais ou da mulher. Na perspectiva dos grupos contrários ao aborto, o "direito à vida desde a concepção" era a justificativa para a necessidade do planejamento familiar. Vejamos a fala do médico do Movimento Pró-Vida:

"...a questão da família tem vários ângulos quando se fala em planejamento familiar, logo podemos dizer que resolvemos dois problemas: um é o do aborto e o outro é o do menor abandonado. O menor abandonado, não tenho dúvida,

terá seu problema resolvido no dia em que cientificamente o homem planejar a família. O mal será cortado pela raiz e não temporizado"²³¹

Mais adiante prosseguia dizendo:

"É isso que temos que fazer, mostrar como se planeja a família desde o noivado. Ali começa o planejamento familiar. Por melhor que seja a condição econômica e social da família, o casal não pode, logo depois do casamento, ter um filho porque precisam se adaptar entre eles primeiro para qualificar a sua vida, ter a sua casa, e depois falar assim: Professor Barbato, agora nós estamos em condições de ter o nosso filho"

A família higiênica idealizada pelos médicos em nada se parecia com a família real invocada pelo Conselho de Defesa da Mulher. Mas, dadas as condições de grande parte das famílias brasileiras, não havia como negar a sua real conformação. Existiam, portanto, condições para que se afirmasse um artigo, na Carta Magna, instituindo um conceito de família que incluísse as uniões de fato. Mas o aborto era inegociável pois, neste ponto, o Conselho de Defesa da Mulher era voz isolada e, para alguns, desprovida de representação.

O que os debates indicam? Em primeiro lugar, que a família como célula *mater* era a imagem que conformava as concepções vigentes, as quais se distinguem na especificação dos valores que deveriam orientá-la.

Para alguns, tratava-se de preservar o paradigma idealizado: a família higiênica, capaz de planejar e prover suas necessidades paulatinamente, garantindo a estabilidade dos seus membros e sua auto-preservação. Para outros, devia-se garantir um estatuto de família às formas realmente existentes: a mãe que cuida sozinha dos filhos, a família que não é estável, nem se liga exclusivamente pelo matrimônio, a existência de filhos legitimados e ilegítimos. Tratava-se, ao mesmo tempo, de impedir que esta família continuasse sendo *matriz* da desigualdade e, para isto,

²³¹ Ibid., p.208.

reivindicavam a proteção do Estado. Tal imagem apontava para o ideal de igualdade de todos os membros da família como precursor da igualdade social.

O consenso acerca da família como valor estava firmado pela sua necessidade de tutela, seja do especialista em planejamento familiar, seja do Estado provedor. O ponto de vista da *ordem* a partir do qual se formulara a imagem da família higiênica idealizada pelos médicos permanecia como referência, desde as formulações dos higienistas do século XIX. Na Constituinte esteve representado pelos médicos do Movimento Pró-Vida (de leigos católicos confessos) e de alguns dos constituintes, especialmente os evangélicos. Nesta perspectiva, as famílias careciam de orientadores.

O Conselho da Mulher, ao elaborar a necessidade do reconhecimento da família desprovida de recursos próprios, instável e ilegítima, pela Carta Magna, fixava a sua necessidade de um provedor, portanto de tutela, embora na sua concepção deveria existir espaço para a auto-determinação familiar na decisão de ter filhos. Mas seria possível uma autonomia escorada na tutela? A autonomia feminina do Conselho da Mulher estava portanto a meio caminho entre a luta contra o lugar subordinado da mulher na sociedade e o apelo à uma nova subordinação ao Estado, tal como o seu organismo de defesa incrustado no Ministério da Justiça.²³²

²³² Em análise extremamente sugestiva sobre "Santa Dica e a Corte dos Anjos", episódio da história de Goiás, Eleonora Zicari C. de Brito demonstrou que a liderança religiosa de uma mulher punha em questão os pilares da ordem constituída. Evitando análises reducionistas, Eleonora mostrou ainda que o próprio discurso de Santa Dica não encontrava sentido no mundo "masculino" da razão positiva, pois é "enquanto mulher portadora de uma mensagem *simbólica*, que santa Dica consegue fazer-se expressar, tanto para seus adeptos (...) quanto para seus opositores, que elaboraram uma imagem negativa construída, *apesar de tudo*, em função da compreensão desse sentido simbólico que atribuem ao discurso de santa Dica". Cf. BRITO, Eleonora Z. C. de. **A Construção de Uma Marginalidade Através do Discurso e da Imagem: Santa Dica e a Corte dos Anjos - Goiás - 1923 a 1925**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de História da UnB. Brasília, UnB, 1992, mimeo. Talvez o discurso feminista do Conselho da Mulher não tenha tido a eficácia requerida junto às próprias mulheres porque tenha perdido o elo com a *alteridade feminina*, ficando a "meio caminho" entre o mundo feminino do qual se arvorava em representante e o mundo masculino do Conselho inserido no Estado.

Já vimos na primeira parte desta dissertação como os higienistas, desde a virada do século passado, promoviam a identificação das famílias ao poder central, acionando as imagens orgânicas do corpo social. A Pátria enquanto família se tornou uma imagem mobilizadora e permanente nas interpelações políticas que constituíam o povo patriota. Em nome portanto da organicidade da família enquanto *Pátria*, seus integrantes foram reiteradamente interpelados para a união face ao "inimigo" que a ameaçaria. Os inimigos imaginários variaram dependendo das forças em presença e das invenções decorrentes, mas algumas constantes podem ser identificadas. A imagem de uma Nação Jovem, ainda "em desenvolvimento" ameaçada pela "politicagem" e pelo "jogo de interesses" tem sido recorrente e constitui os que se apresentam "acima dos particularismos" em defensores dos interesses comuns, pais salvadores desse Brasil Novo.

Esta visão orgânica da sociedade inegavelmente conforma as "camadas geológicas" da cultura política brasileira, para usar uma feliz expressão de Lamounier & Souza sem necessariamente concordar com suas conclusões.²³³ Em todas as "camadas" que analisam, os autores identificam elementos que denotariam desconfiança nos mecanismos representativos da democracia liberal-burguesa, mas englobam dentre os elementos citados desde as soluções corporativas de caráter nitidamente autoritário até os mecanismos de representação direta, como a iniciativa popular na elaboração de leis, o plebiscito e o referendo, por exemplo. Esta mistura,

²³³ Bolívar Lamounier e Amaury de Souza distinguem no texto constitucional três "estratos" ou "camadas" que fariam parte da nossa cultura política: uma camada de rejeição indiscriminada do passado, imaginado como pura continuidade desde os tempos coloniais; outra que teria como referência, "positiva ou negativa, a Revolução de 1930, ponto de partida da Era Vargas"; por último, uma camada cuja identificação se daria por um "sentido anti-64". Cf. LAMOUNIER, Bolívar & SOUZA, Amaury. "Um Reexame da Cultura Política Brasileira" in LAMOUNIER, Bolívar (org.) **De Geisel a Collor: O Balanço da Transição**. MCT- CNPq/IDESP-Editora Sumaré. São Paulo, 1990. Em tempo, empregamos a expressão cultura política no sentido amplamente difundido de um "conjunto de atitudes, normas crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos". Cf. BOBBIO, Norberto(org.) **Dicionário de Política**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1991. Nesta definição está presente a dimensão de violência simbólica implícita à cultura, bem como a possibilidade de pensá-la em múltiplas camadas ou "sub-culturas".

que parece problemática aos autores por desconfiarem da sua real "congruência com a cultura política do país", é considerada como mérito por Maria Victória Benevides. Em seu livro "*Cidadania Ativa*", Benevides demonstra que a concepção de democracia semidireta inscrita na Constituição Federal pode propiciar correções recíprocas nas insuficiências seja da democracia representativa seja da democracia direta (esta jamais existente em forma "pura").²³⁴ A própria existência destas duas posições entre integrantes da intelectualidade atenta ao exame da nossa cultura política atesta senão a "congruência" da fórmula mista da democracia consagrada na Constituição Federal, pelo menos uma brecha em nossa cultura política para a convivência de elementos não equivalentes, já que ambas as análises constituem formas diferenciadas de pensar a política e o poder.

Relativamente à família, na Constituição foram contempladas duas possibilidades: a família constituída pelo casamento e a família de fato. Do mesmo modo, a possibilidade da convivência entre tutela, representação e ação direta ficou inscrita na Carta Magna. Entretanto, na lei especial para as crianças e os adolescentes, tutelou-se não só as crianças, mas a sociedade. Os que quiserem falar pelas crianças e pelos adolescentes do Brasil, nos órgãos representativos criados por lei têm que estar registrados e aprisionados em todos os níveis - central, estadual e municipal - e de forma homóloga, conforme veremos adiante.

As vozes da sociedade civil viam-se identificadas com os "interesses gerais" do País, mas não conceberam da mesma maneira a tutela do Estado. Houve

²³⁴ BENEVIDES, Maria Victória de M. **A Cidadania Ativa**. São Paulo, Ática, 1991. A autora mostra que a polêmica Rousseau-Montesquieu expressa na oposição soberania nacional-soberania popular, advinda de uma leitura "mal digerida" de Rousseau, apresenta um conjunto de argumentos que consagraram o medo a muitos dos institutos da democracia direta, apresentando a representação como um "corretivo" ao cesarismo plebiscitário e à demagogia. Ao contrário desta tendência, a autora demonstra que a democracia direta nunca foi proposta em forma "pura" e que os institutos da democracia direta aliados aos mecanismos de representação expressam a "crescente insatisfação popular com a representação tradicional e a *consolidação de vários institutos de democracia semidireta, em sociedades contemporâneas, os quais funcionam como corretivos à democracia representativa*". Cf. , p 13 e capítulo 3.

divergências na Comissão Criança e Constituinte e duas emendas foram propostas separadamente. Além disso, os grupos tinham estruturas diferenciadas, apresentando-se nas formas de *Frente*, *Movimento* ou *Comissão*, assumindo seu caráter de mobilização temporária ou com pretensões de institucionalização. Mas na regulamentação dos direitos na legislação complementar, algumas daquelas vezes vieram a prescrever as formas definitivas da garantia de direitos. Com a participação da comunidade sim, mas uma comunidade já conformada, de antemão, por formas institucionais pré-determinadas.

O espaço para o Brasil Novo que se abria na discussão constituinte posteriormente se afunilou, deixando impor o que de mais velho havia no País. Não foi por acaso, portanto, que alguns dos reformadores dos anos 80 se apressaram em transferir ao novo Presidente da República os créditos pela efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Mais uma vez então o autoritarismo ganhou terreno.

3.4 Variações em Torno do Mito da Jovem Nação

Assim como o Código de Menores "antecipou-se" a uma ampla regulamentação do trabalho, o Estatuto da Criança e do Adolescente veio antes que outras regulamentações previstas na Carta de 1988.²³⁵ Parece próprio das leis de proteção à infância este caráter estratégico de sobrepor-se a outras reivindicações, atrasando-as em nome do atendimento às faixas "desprotegidas" dos cidadãos. Ao pedir a "absoluta prioridade" aos direitos da criança e do adolescente, os reformadores dos anos 80 repetiam os reformadores dos anos 20, interpelando os grupos da sociedade, notadamente os legisladores, para uma união em nome da juventude "acima das divergências ideológicas e partidárias".

Algumas colocações nas audiências públicas indicavam, entretanto, que nem todos os militantes da causa dos direitos infanto-juvenis deixavam de perceber que esta bandeira não estava imune a apropriações diversas. Uma voz que destoou do tom geral dos debates foi a de Ivanir dos Santos, o representante da associação dos Ex-Alunos da Funabem. Foi ele o único que colocou em cena a questão da criança negra:

"A questão do menor tem uma problemática em seu bojo muito séria, que nesta sociedade tenta-se esconder, que é o *racismo*. A Primeira lei que regula a menoridade é a Lei do Ventre Livre. É um dado sério que tem um fundo econômico. As pessoas esquecem a história"

A história apresentada por Ivanir, também ele um negro, trazia outra demarcação e associava claramente a Lei do Ventre Livre a efeitos diferentes dos que preconizavam os legisladores que a defenderam :

"Gostaria de saber como é que poderíamos começar uma conversa? Como é que compreendemos, e como é que nasce na sociedade a questão do menor? ...Acho que para buscar a solução para os problemas temos que entender como é que eles nascem...Então, queria dizer aos senhores que o primeiro contingente, a primeira preocupação que se teve, foi com o *filho das escravas* -

²³⁵ O Estatuto da Criança e do Adolescente foi instituído pela Lei No. 8069/90.

quer dizer, as escravas inclusive não tinham filhos - elas tinham crias. É claro que reconhecemos que a Igreja muito antes que o poder público se mostrou interessada por este problema (...).A Primeira lei concreta é a Lei do Ventre Livre, que se dá em 28 de setembro de 1871, em que se falava que se ia dar liberdade às crias das escravas. Só que era uma lei de engodo, porque ela não libertava, na verdade dizia o seguinte: "de zero a sete anos a criança ficaria sob a responsabilidade do senhor. A partir dos sete ela seria entregue ao Estado ou então teria de trabalhar de sete aos vinte e um anos para poder comprar sua liberdade."²³⁶

Ivanir prosseguia demarcando as demais leis e instituições que foram sendo criadas no Brasil, num panorama amplo, e os fios da história que ia tecendo entrelaçavam-se com a sua história pessoal pois ele tinha sido tomado de sua mãe aos sete anos de idade e educado em várias das "modalidades" de atendimento ao menor no Brasil: primeiro no SAM, diretamente ou em internatos particulares, e por último na Funabem. Ivanir falava em nome da sua experiência, como representante de ex-alunos (internos) e embora articulasse propostas semelhantes às dos demais defensores dos direitos infanto-juvenis, sua fala era mais enfática na negação do trabalho e das possibilidades reais da legislação vir a equacionar "essa questão social".

"Esta subcomissão, embora o tempo que tivéssemos para falar fosse muito pouco, mas valeu a pena ter vindo, não vai resolver, porque não acredito que serão medidas jurídicas que irão resolver essa questão social no país. ...toda vez que se fala em menor, se fala no campo do trabalho, organizar cooperativas de engraxates, de sorveteiros, cooperativa de marceneiro, etc, quando o que me parece é que em qualquer sociedade mais justa o lugar da criança é na escola".²³⁷

A originalidade da intervenção de Ivanir emerge da leitura dos registros dos debates, mas sua voz não se destacou das demais no processo de elaboração da lei ordinária, subseqüentemente ao encerramento dos trabalhos da Constituinte. A "sociedade civil organizada" propunha um amplo leque de direitos, onde havia

²³⁶ Cf. "Assembléia Nacional constituinte, Atas das Comissões", vol. 85, p. 179 e 181 respectivamente. Grifos nossos.

²³⁷Ibid., p. 179. Relativamente à Lei do Ventre Livre, estudos recentes de historiadores confirmam a colocação de Ivanir dos santos. Cf. PRIORI, Mary del (org.). **História da Criança no Brasil**. Op. cit.

espaço para um relativo consenso. A voz discordante continuou sendo a de alguns Juízes de Menores, que chegaram a elaborar um projeto de reformulação do Código, o qual foi preterido pelo projeto que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente.²³⁸ A história contada na perspectiva de um Juiz de Menores colocava a Categoria integrando a frente da luta pelos direitos instituídos pela Constituição e foi em nome desta conquista que alguns juízes manifestaram-se contra o Estatuto:

" Ao introduzir na Constituição o capítulo 'Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso' (...) a Nação Brasileira reconciliou-se, consagrando conquista da humanidade de séculos de maturação, acertando o passo com a história ao ingressar no terceiro milênio. (...) as conquistas constitucionais dos artigos 228 (irresponsabilidade penal aos menores de 18 anos) e 227 , parágrafo 3o., incisos IV, V e VII, principalmente a opção feita pelo Juiz de Menores, através de uma justiça tutelar, (...) não que ser defendidas contra qualquer tentativa de retrocesso, reafirmando o caráter irreversível obtido pelos segmentos progressistas da comunidade com o valioso apoio da Igreja, por suas pastorais".²³⁹

A defesa do poder dos juízes aparecia como uma defesa das crianças e adolescentes, na crítica ao "procedimento contraditório", recurso jurídico que dava aos menores de idade a oportunidade de constituírem advogado para sua defesa. Da tribuna do jornal "O Estado de São Paulo" o juiz contava a história da luta dos minoristas para derrubar o "princípio do contraditório e plenitude de defesa" aprovados pela Comissão de Sistematização no primeiro turno de votações na constituinte. Foi desta tribuna que o juiz tentou formar um "Movimento em Defesa

²³⁸ Três projetos de lei tramitaram juntos no Senado Federal: O de No. 193, de autoria do Senador Ronan Tito, que o apresentara em nome dos militantes da causa dos direitos da criança e do adolescente, que incluía naquele momento, além dos grupos já conhecidos, o Fórum dos Dirigentes dos Órgãos Executores da Política de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente integrado por representantes das Febens de todos os estados; o de No. 225, do Senador Nelson Carneiro e o de No. 279, do Senador Márcio Lacerda. Cf. **Diário do Congresso Nacional** (seção II), de quarta-feira, 25 de abril de 1990, p. 1458 a 1465. O projeto apresentado pelo Senador Nelson Carneiro era de autoria de Juízes e Curadores de Menores, mas estava sendo preterido pelo de Ronan Tito na Comissão Especial encarregada de estudar o assunto. A este respeito, conferir: **Diário do Congresso Nacional** (seção II), de quinta-feira, 26 de abril de 1990, p. 1487 a 1518.

²³⁹ Cf. **O Estado de São Paulo**, de 16-05-89, matéria assinada por Wilson Barreira, Juiz de Direito Titular da 1a. Vara Especial de Menores de São Paulo e intitulada "Crianças e Adolescentes Novamente no Banco dos Réus?".

da Família Brasileira" para lutar contra "o famigerado 'Estatuto' ".²⁴⁰ Mas as vozes dos juízes que discordavam do Estatuto não tiveram ressonância capaz de impedir a sua tramitação em curtíssimo prazo. Em 29 de junho de 1990, pôde o deputado Nelson Aguiar comemorar a sua iminente aprovação nos seguintes termos:

"O Projeto de Lei No. 1 506, de que sou autor, aqui protocolado em fevereiro de 1989 a que foram apensados os demais projetos. (...) não me dá o direito de dizer que o Estatuto tenha um dono, um pai, um tutor. (...) este foi gerado no *útero da Pátria* e nasceu das dores de parto de uma sociedade cansada das atrocidades de que são vítimas seus meninos e meninas, na imensidão do *grande e maravilhoso país* que Deus nos deu para transitória moradia".²⁴¹

Vê-se então que, no mesmo movimento em que denegava a sua autoria do projeto de Estatuto, o deputado Nelson Aguiar criava uma imagem de seus "*país*" numa figura hermafrodita: a *pátria*, em cujo útero fora gerado, e o *país* "grande e maravilhoso", em cuja imensidão meninos e meninas estavam sendo vítimas de atrocidades. A substituição dos autores reais do Estatuto por uma figura imaginária foi o recurso usado pelo Deputado para "mostrar" que aquela lei era proveniente do desejo de todos, da sociedade inteira, que cansada de "gerar" vítimas de atrocidades tinha resolvido "gerar" uma lei. Tal unificação da vontade geral na defesa da criança e do adolescente era outra das figuras idealizadas, como vimos demonstrando aqui.

Depois do brilhante ensaio de Marilena Chauí sobre a Ação Integralista Brasileira, parece extremamente simples verificar como as imagens substituem os atores reais na constituição do discurso autoritário. E também aparecem claramente as razões da eficácia deste discurso na mobilização e constituição de agentes que interpela: como as imagens "são um espelhamento ampliado e iluminado da experiência imediata, dotadas da capacidade de unificar aquilo que nesta última

²⁴⁰ Cf. artigo assinado por Wilson Barreira intitulado "Estatuto da Criança e do Adolescente" no jornal **O Estado de São Paulo** de 23-08-89.

²⁴¹ Cf. **Diário do Congresso Nacional** (seção I), de sexta feira, 29 de junho de 1990. Os grifos são nossos. Na Câmara Federal, a comissão que tratou do Estatuto foi presidida pela deputada Sandra Cavalcante, tendo como relatora a deputada Rita Camata, ambas integrantes da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso na Constituinte.

aparece fragmentariamente ... [criam] a *ilusão do conhecimento*, graças a seu aspecto ordenador (...) servindo [ainda] tanto para apaziguar o destinatário[do discurso] pondo em ordem a sua experiência, quanto para alarmá-lo com a desordem existente no mundo. Este aspecto psicológico (...) é apenas a superfície de algo mais profundo e obscuro: a necessidade metafísica de preservar e *garantir a identidade* contra o risco desintegrador da contradição".²⁴²

A identidade forjada a partir da identificação com a "vontade geral" tem resultado, historicamente, em projetos de Nação em menor ou maior medida capazes de comportar outras identidades construídas a partir das inúmeras formas que constituem os grupos humanos. Enquanto *comunidades imaginárias*, as nações dão aos seus membros, "sem considerar a desigualdade e a exploração que atualmente prevalecem em todas elas", um sentido de "companheirismo profundo e horizontal. Em última análise, essa fraternidade é que torna possível, nos últimos dois séculos, que tantos milhões de pessoas, não só matem, mas morram voluntariamente por imaginações tão limitadas".²⁴³ O caráter limitado é atribuído por Benedict Anderson ao fato de que nenhuma nação "se imagina coextensiva com a humanidade"²⁴⁴ Entretanto, apesar deste seu caráter intrínseco, é possível distinguí-las pelo *estilo* em que são imaginadas, observa Anderson. Se retomamos a fala do deputado Nelson Aguiar, podemos ver a imagem de uma "sociedade cansada das atrocidades " de que são vítimas os seus filhos (meninos e meninas) vindo a "gerar" uma lei capaz de por termo a esta situação. Trata-se pois de uma imagem que remete a um presente a ser

²⁴² CHAUI, Marilena. Op. cit., p. 46. Os grifos são nossos.

²⁴³ O conceito de "comunidade imaginária" foi desenvolvido por ANDERSON, Benedict em **Nação e Consciência Nacional**. São Paulo, Ática, 1989. "Dentro de um espírito antropológico, proponho, então, a seguinte definição de nação: ela é uma comunidade política imaginada - e imaginada como implicitamente limitada e soberana. (...) As comunidades não devem ser distinguidas por sua falsidade/autenticidade, mas pelo estilo em que são imaginadas". Cf. p. 13 a 16. As citações no corpo do texto foram extraídas da p. 16.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 15.

modificado e que aponta para um futuro melhor pois o instrumento da mudança já foi "gerado no útero da Pátria".

O instrumento de mudança foi apresentado por um dos integrantes da Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, o cientista político Deodato Rivera, como um "novo paradigma", a "meta-síntese do processo de reconstrução nacional que o *novo Governo* deseja desencadear (...)"²⁴⁵ O militante da FNDdCA acionava portanto uma das imagens associadas na *Era JK* à construção do Brasil Novo.

"No início da segunda metade deste século, a meta-síntese que sinergizou a Nação e assobrou Mundo se chamou Brasília. Sob o signo da Esperança e a Condução do Arrojo, o sonho de um santo-profeta se transformou em Cidade".

Jogando com imagens sacralizadoras da política, Deodato Rivera acionava de novo uma das peças importantes do arsenal do pensamento autoritário. A este respeito, vale retomar as considerações de Alcir Lenharo a propósito do tratamento religioso dado pelos teóricos do Estado Novo aos rituais políticos de Vargas: "A sacralização da política visava dotar o Estado de uma legitimidade escorada em pressupostos mais nobres que os tirados da ordem política, funcionando como escudo religioso contra as oposições não debeladas".²⁴⁶ Também nos períodos ditos democráticos tal recurso impregnava as práticas políticas e a associação entre o sonho do político (JK) e o sonho do profeta (Dom Bosco) foi reiterada inúmeras vezes.²⁴⁷

O cientista político dos anos 80, assim como os teóricos do Estado Novo conhecia os mecanismos que atuavam no "inconsciente coletivo" e os acionava sem

²⁴⁵ Cf. RIVERA, Deodato et alii. Op. cit. , p., 24 a 26.

²⁴⁶ LENHARO, Alcir. **Sacralização da Política**. Campinas, Papyrus/ Editora da Unicamp, 1986, p. 18.

²⁴⁷ Cf. RODRIGUES, Georgete M. **Ideologia, Propaganda e Imaginário na Construção de Brasília**. Dissertação apresentada ao Departamento de História da Universidade de Brasília. Brasília, 1990. Mimeo.

esconder sua intenção, assim como também o fizera Francisco Campos, um dos ideólogos da *Era Vargas*.²⁴⁸

"Com esta decisão estratégica [do Governo Collor em erigir a infância como meta-síntese] o novo Governo estará emitindo um sinal *subliminarmente dinamizador ao nível do inconsciente coletivo* (onde aliás a vontade e a fé se misturam e argamassam reciprocamente), que será um chamado poderoso e irresistível àquela *corrente submersa no recôndito da alma nacional* - fonte de solidariedades, criatividade e heroísmos que só os grandes líderes sabem intuir e canalizar - sem a qual nenhuma nação se levanta depois de uma derrota, uma catástrofe, um dilaceramento interno ou um desastroso e persistente equívoco de 'rota, capitão, timão' no trato da coisa pública."²⁴⁹

A política enquanto ação de governo, o Brasil Novo enquanto obra de um grande líder e a sociedade unificada numa alma nacional: os três pilares do pensamento autoritário encontram-se explícitos na fala de Deodato Rivera. Como admitir outras possíveis identidades, se a alma nacional tinha encontrado sua expressão no Chefe do Governo que iria realizar a nova política de direitos da infância e da juventude? Como admitir a diferença, senão enquanto expressão de identidades espúrias, porquanto não afinadas com a "alma nacional"?

Nem todos os militantes da causa da infância expressavam-se desta maneira ou identificaram-se com o governo recém-empossado. Mas a união de todos "acima das divergências" demonstrou não ser apenas uma frase de campanha. A aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, com o aval dos "segmentos organizados da sociedade civil" demonstrou que o autoritarismo não é prerrogativa apenas dos que se apressaram em *doar* ao novo governante os créditos pela efetivação das mudanças implantadas pela lei. Certamente os integrantes do Instituto de Pedagogia Social (o

²⁴⁸ "Meu objetivo será, pois (...) estudar nosso direito público e constitucional exclusivamente à luz dos modernos critérios da ciência jurídica e da ciência política: isto é, como um fato do *comportamento humano*. Dentro deste critério, os *problemas de reformas de regime* convertem-se em *problemas de mudança de comportamento coletivo*, imposta ao povo-massa; portanto, em *problemas de cultura e de culturologia aplicada*" Cf. VIANNA, Oliveira. "Instituições Políticas Brasileiras", 1a. ed. 1949, 2v, p.35 apud MEDEIROS, Jarbas. **Ideologia Autoritária no Brasil : 1930-1945**. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1987, p., 207. Grifos no original.

²⁴⁹ RIVERA, Deodato. Op. cit. Os dois trechos citados estão à p. 25. Grifos nossos.

nome da organização fala por si próprio), que editaram o texto da lei com o prefácio do então Presidente da República - ritual atualizador do "mito da outorga" - representam, dentre os que falaram pelas crianças na Constituinte, a face mais visível da mentalidade e da prática autoritária. Mas não foram eles os únicos a se enxergarem como os intérpretes dos interesses gerais da Nação e prescreverem uma lei de proteção que tutela não apenas as crianças mas todos os que possam vir a querer falar em sua defesa. Seria por acaso que o Estatuto da Criança e do Adolescente tenha vindo a prescrever a forma como a "sociedade civil" poderá se organizar na defesa dos direitos infanto-juvenis em todos os detalhes, no nível federal, estadual e municipal?²⁵⁰ Seria ainda por acaso que a cidadania política opcional aos maiores de 16 anos não tenha sido demanda dos que defenderam os direitos da criança e do adolescente ou que nos órgão de defesa de direitos não exista um lugar previsto para os jovens menores de 18 anos?

Mas o Estatuto não é somente instrumento que exacerba o ímpeto de criação institucional dos reformadores da década de 80. A Lei, embora prescreva as formas de organização da sociedade para a defesa da infância e da juventude brasileiras, não deixa de garantir direitos que inserem-se na tradição da cidadania civil e até mesmo política pois o direito ao voto fora instituído pela Constituição Federal. O artigo 16 do Estatuto prescreve:

"O direito à liberdade compreende os seguintes aspectos:

²⁵⁰ O Estatuto cria dois tipos de conselhos que incluem a participação popular, os quais devem existir no nível federal, estadual e municipal. No caso do *Conselho de Defesa de Direitos*, foi prevista a flexibilidade em sua estrutura, que poderá variar na dependência de leis estaduais e municipais (artigo 88, item II). Os *Conselhos Tutelares* vêm "amarrados" numa série de normas, por exemplo: deve ser criado em cada município pelo menos um conselho tutelar *composto de 5 membros*, eleito "pelos cidadãos locais para um mandato de três anos" (artigo 132); para a participação no Conselho Tutelar é exigida, dentre outros atributos, a *idade mínima de 21 anos* (artigo 134) e a reconhecida "idoneidade moral". Pela definição dada no artigo 131, "O Conselho Tutelar é o órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, *encarregado pela sociedade* de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei". Cf. Lei no. 8069/1990. Trata-se, mais uma vez, de uma "sociedade" organizada "de cima", pelos reformadores que conceberam a lei.

- I - ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários ressalvadas as restrições legais;
- II - opinião e expressão;
- III - crença e culto religioso;
- IV - brincar, praticar esportes e divertir-se;
- V - participar da vida política na forma da lei;
- VI - buscar refúgio, auxílio e orientação."

Além disso, a lei atribui ao adolescente maior de 14 anos "os direitos trabalhistas e previdenciários" (artigo 65) e o direito a "garantias processuais" que retiram do juiz de menores o pleno poder de julgamento" (capítulo III do livro II). Assim como a Carta Magna do País, o Estatuto da Criança e do Adolescente é uma "solução de compromisso", incorporando elementos das "camadas geológicas" que conformam a cultura política brasileira: mecanismos da democracia representativa, da democracia direta e do corporativismo. Neste sentido, a depender do movimento da "sociedade" poderá vir ou não a assegurar, para jovens determinados e em circunstâncias determinadas, os direitos que preconiza. A predominância de uma ou de outra das dimensões que incorporou certamente será correlata à predominância, na vida política do país (incluindo na política todas as ações em que o poder esteja em questão) de uma ou de outra das tendências que a conformam.

CONCLUSÃO

Com esta pesquisa vimos tentando construir uma história da proteção à infância no Brasil articulada à história da conformação do que poderíamos chamar de corpo político brasileiro. Inegavelmente estas duas histórias estão ligadas através dos fios tecidos pelos seus protagonistas mais visíveis: as "classes" organizadas pela "democracia das corporações", no caso, os portadores de um saber especializado na área de atendimento médico, escolar, assistencial e jurídico dirigido às crianças e aos jovens brasileiros. Como vimos, desde os anos vinte tais personagens não se viram desvinculados de um projeto maior para a Nação. Viram-se, isto sim, desvinculados seja das "elites oligárquicas" (anos 20-40), seja dos grupos dominantes (terminologia mais familiar aos reformadores atuais), cuja ação não estaria conforme aos interesses gerais do país.

Os reformadores da atualidade, ao elaborarem as necessidades sociais de que seriam os defensores, divergiram em certos aspectos, mas consideraram oportuno lutar pelos direitos dos mais desiguais entre os desiguais: as crianças e os jovens. À desigualdade social que resultava na transformação dos filhos das famílias proletarizadas cada vez mais lumpem em *menores*, responderam negando as formas da "fabricação do menor pela institucionalização jurídico-assistencial".²⁵¹ Estas lhes pareceram ser passíveis de mudança, num momento em que a mudança estava simbolizada por uma nova ordem constitucional.

A identidade dos reformadores atuais se forjou na sua experiência profissional, principalmente enquanto membros da burocracia estatal (nos diversos âmbitos) ou enquanto missionários da teologia católica. Por ocasião da mobilização pela Constituinte, a causa dos direitos da criança e do adolescente pôde incluir

²⁵¹A expressão entre aspas foi utilizada pelo prof. Vicente Faleiros em interessante artigo sobre a "rede de relações sociais desiguais" que captura as crianças proletárias. Cf. FALEIROS, Vicente. "A Fabricação do Menor" in **Humanidades**, ano IV, no. 12, fev/abril de 1984, p. 5 a 15.

ativistas políticos à procura de uma causa para defender, pois a questão tinha chances de sensibilizar forças nem sempre dispostas a convergirem em outras questões.

Vimos como a "abertura" apresentou facetas originais, ainda que as "vozes da sociedade civil" tenham se constituído a partir da organização corporativa. Entretanto, com o término do processo constituinte, as possibilidades parecem ter sido canalizadas numa direção definida pelos componentes autoritários enraizados na cultura política brasileira. E não apenas no que diz respeito à ação dos setores mobilizados para a participação política através dos canais institucionalizados de representação de interesses. A ação cotidiana da polícia, dos grupos paramilitares ligados à segurança privada e das massas urbanas anônimas tem apontado para a reiteração da violência direta no trato dos conflitos, pela descrença no sistema judiciário e pelo apelo às formas excludentes de ação política.

O "povo", que os autoritários da primeira metade do século sonharam em constituir à maneira corporativa, apenas minoritariamente ficou incluído na "democracia das corporações". A grande massa dos despossuídos assume a imagem de "classes perigosas" nos grandes meios de comunicação, que reiteram o discurso da *ordem* reacendendo um debate fertilizado pelo temor à *desordem*. Vimos, com Chauí, como o discurso autoritário se atribui a missão de ordenar o caos e tranquilizar os amedrontados. O terreno parece estar cada vez mais assentado nos pilares da prática autoritária e as manifestações públicas acerca do massacre de crianças na Candelária indicam que o apelo à ordem dá o tom dos debates, principalmente quando as manifestações podem se dar no anonimato das enquetes de opinião.²⁵²

²⁵² "Não quero saber onde está a causa. Os pivetes me incomodam e prefiro viver sem eles", dizia uma entrevistada, a propósito do massacre das crianças na praça em frente à Igreja da Candelária. Cf. reportagem intitulada "A *Platéia Não se Comove*". **Revista Isto É** No. 1 244, de 4-8-93. O número de crimes contra crianças cresce a cada dia, mostrando como o extermínio se generaliza, ao mesmo tempo em que a impunidade. Cf. reportagem da **Folha de São Paulo**, de 8-8-93, p 1-15.

Entretanto, o presente comporta certa polissemia pois ainda são audíveis algumas vozes que não clamam pela solução autoritária. Que sejam minoritárias é um fato, mas não deixam de emitir sons.

O programa *Bate Boca* da TV Manchete do dia 26 de julho do ano de 1993 - três dias após a chacina de oito crianças que dormiam numa calçada próxima à Igreja da Candelária, na cidade do Rio de Janeiro - colocou no ar as seguintes figuras: um psicanalista deputado federal, um delegado de polícia, um ex-interno da Funabem - funcionário do Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência - CBIA (órgão do governo federal substituto da Funabem) e irmão de um dos jovens assassinados, um ex-interno da Funabem e diretor da Associação dos Ex-Alunos da Funabem, um "ex-menor" que trabalha como palhaço animador de festas junto com seu pai adotivo - um ex-funcionário da Funabem que se demitiu, uma freira identificada com a missão de "ir até o povo", uma representante de entidade não-governamental (ONG), a diretora do órgão estadual de assistência, uma criança atendida pela freira e uma jornalista que coordenava o programa. Todos puderam falar e expor suas discordâncias. Ocorre que esta realidade pode se perder do caminho do possível, se não for sequer registrada como um *acontecimento*, na sua singularidade.

Uma das dimensões da singularidade deste *Bate-Boca* é o fato de ser um programa relativamente novo, que sequer completou a "maioridade". Para uma Nação Jovem que insiste em reinventar a mesma tradição autoritária, talvez não seja impossível "dar um tempo" para que a invenção democrática possa se instalar e instituir tantas identidades quantas sejam as frátrias espalhadas por este "imenso e maravilhoso país". Senão, todas estas falas podem estar condenadas a se expressarem num "samba de uma nota só", caso o mesmo caminho se imponha como via de mão única para o "bem estar da nação". E se o autoritarismo vier a excluir as

demais possibilidades, certamente a violência contra os *menores* permanecerá efetiva, embora longe dos olhos das outras crianças e jovens.

Paulo Collen estava correto ao explicar porque deu o título ao seu livro de *Mais Que a Realidade*

"Porque acho que a gente, menino de rua, vive mais que a realidade, entendeu? O trabalhador toma o ônibus lotado, leva marmita e ganha pouco do patrão - isto é uma realidade. *Mas o menino que vai roubar para comer, ou até para comprar cola, isto é mais que a realidade (...)*" ²⁵³

Num futuro não muito remoto, quando a História englobar nossas diferenças numa camada espessa e niveladora, talvez o que fique seja esta hiper-realidade de que nos fala Paulo Collen. Por enquanto, não abrimos mão de apontar para outro horizonte.

²⁵³ Entrevista de Paulo Collen veiculada pelo **Jornal do Brasil** de 4 de outubro de 1987. Matéria intitulada "Lições de Um Menino de Rua".

FONTES E BIBLIOGRAFIA

FONTES

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS JUÍZES DE MENORES. **Anais do III Encontro Nacional de Juizes de Menores**. Brasília, Juizado de Menores do DF, 1972.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Atas das Comissões**, vols. 62, 63, 84, 85, 86, 95, 96, 97, 98, 99, 101.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE/COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO - Emendas Populares (2 vols) Brasília, Centro Gráfico do Senado, 1987.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Anais do Encontro Nacional Pelos Direitos da Criança**. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1987.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Anais do Simpósio Temas Constitucionais**. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1986.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. CPI Destinada a Investigar o Extermínio de Crianças e Adolescentes no Brasil. **Relatório Final da CPI**. s.d.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. CPI Destinada a Investigar o Problema da Criança e do Menor Carentes no Brasil. **A Realidade Brasileira do Menor**. Brasília, Câmara dos deputados, Coordenação de Pulicações, 1976.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Edições de 25 e 26 de abril e 29 de junho de 1990.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Biblioteca/Seção de Bibliografia e Serviços Diversos - **Pasta Menor** - 1971 a 1975, 1979, 1987 a 1990.

BRASIL. Ministério de Trabalho. Secretaria de Mão de Obra. **Legislação sobre a Proteção do Trabalho do Menor - Coletânea de Leis, Decretos-Leis, Decretos, Portarias e Documentos Auxiliares Referentes à Legislação Sobre a Proteção do Trabalho do Menor**. Brasília-DF, MTb, 1981.

CEDI, Câmara dos Deputados. **Leis do Brasil - Legislativo**. Vol. 1 - jan./dez. 1921.

COMISSÃO NACIONAL CRIANÇA E CONSTITUINTE. Propostas para a Assembléia Nacional Constituinte. **Constituinte, Lute por Mim: A Criança e o Adolescente**. Cartilha de divulgação.

DEPARTAMENTO FEDERAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Resumo do Relatório de Atividades de 1946 a ser apresentado ao Excelentíssimo Ministro da Justiça e Negócios Interiores pelo Chefe de Polícia Geraldino Antonio José de Lima Câmara.** Mimeo.9 DFSP. AN. IJ1/352

ESTADO MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS/Escola Superior de Guerra. **Política Nacional do Bem-Estar do Menor.** Rio-GB, 1970. Indicativo c59-123-70. Mimeo.

JUIZADO DE MENORES DE SÃO PAULO. **Fatos e História - 1925/1975** (edição comemorativa do cinquentenário do Juizado de Menores da Capital). São Paulo, S. E., 1975.

JUIZO DE MENORES DO DISTRITO FEDERAL. **Arquivos do Juízo de Menores do Distrito Federal.** Volume VIII, 1952-1953, Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1957.

PRIMEIRO ENCONTRO NACIONAL DOS MENINOS E MENINAS DE RUA. Relatório do Grupo de Observação. In: **Serviço Social & Sociedade**, vol. VII, no. 22, 1986.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Estudos Sobre Problema de Menores. Anais da XI Semana de Estudos do Problema de Menores.** São Paulo, Tribunal de Justiça, 1972.

XII CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE MAGISTRADOS DE MENORES E DE FAMÍLIA. **Anais.** Rio de Janeiro, s.e., s.d.

BIBLIOGRAFIA²⁵⁴

*ALENCAR, Ana Valdez A. N. de. **Código de Menores: Lei No. 6 697/79: Comparações, Anotações, Histórico, Informações.** 2a. edição. Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1984.

ALVIM, Maria Rosilene B. & VALLADARES, Lícia Prado. "Infância e Sociedade no Brasil: Uma Análise da Literatura". In: **Boletim Informativo Bibliográfico**, No. 26, pp.3-37, Rio de Janeiro, ANPOCS, segundo semestre de 1988.

ANDERSON, Benedict. **Nação e Consciência Nacional.** São Paulo, Ática, 1989.

ARIÈS, Philippe. **História Social da Criança e da Família.** 2a. edição. Rio de Janeiro, Guanabara, 1986.

²⁵⁴ Os livros usados como fontes primárias estão marcados com um asterisco.

ARROYO, Miguel. "Operários e Educadores se Identificam: Que Rumos Tomará a Educação Brasileira?" In: **Educação & Sociedade**, ano 2, No. 5, Rio de Janeiro, 1980.

AZEVEDO, Débora B. de. **Em Nome da Ordem: Democracia e Combate ao Comunismo no Brasil - 1946/1950**. Brasília, Universidade de Brasília/Instituto de Ciências Humanas/Departamento de História, 1992. Mimeo.

BAZILIO, Luiz Cavaliere. **O Menor e a Ideologia da Segurança Nacional**. Belo Horizonte: Editora Vega/Novo Espaço, 1985.

BENEVIDES, Maria Victoria de M. **A Cidadania Ativa**. São Paulo, Ática, 1991.

BENEVIDES, Maria Victória de M., Lamounier, Bolivar & Weffort, Francisco (orgs.). **Direito, Cidadania e Participação**. São Paulo, T.A Queiroz, 1981.

BIERRENBACH, FIGUEIREDO & SADER. **Fogo no Pavilhão - Uma Proposta de Liberdade para o Menor**. São Paulo, Brasiliense, 1987.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília, Editora Universidade de Brasília/Linha Gráfica Editora, 1991, 2 vols.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

BOURDIEU, Pierre. **A Economia das Trocas Simbólicas**. 2a. edição. São Paulo, Perspectiva, 1982.

BRANT, Vinícius Caldeira & SINGER, Paul. **São Paulo: O Povo Em Movimento**. Petrópolis, Vozes/CEBRAP, 1980.

CANCELLI, Elizabeth. **O Mundo da Violência: Repressão e Estado Policial na Era Vargas**. Campinas, Instituto de Ciências Humanas/Universidade Estadual de Campinas, 1991, mimeo.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

*CARVALHO, Francisco Pereira de Bulhões. **Direito do Menor**, Rio de Janeiro, Forense, 1977.

*_____. **Programa da Cadeira do Direito do Menor**. 2a. edição. Rio de Janeiro, Forense, 1981.

CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República Que Não Foi**. São Paulo, Companhia das Letras, 1987.

CASTORIADIS, Cornelius. **Os Destinos do Totalitarismo e Outros Ensaio**. Porto Alegre, LPM, 1985.

*CAVALLIERI, Alyrio. **Direito do Menor**. Rio de Janeiro/ São Paulo, Livraria Freitas Bastos S.A., s.d.

CHAUÍ, Marilena de S. & FRANCO, Maria Silva C. **Ideologia e Mobilização Popular**. Rio de Janeiro, Paz e Terra/ CEDEC, 1978.

COELHO, João G. L. "O Processo Constituinte de 1987". In: BASTOS, Vânia L. & COSTA, Tânia M.(orgs.). **Constituinte: Questões Polêmicas**. Cadernos CEAC/UnB, ano 1, No. 2, Brasília, Ed. UnB.

COIMBRA, Marcos et alii. **Comer e Aprender - Uma História da Alimentação Escolar no Brasil**. Belo Horizonte, MEC/CNAE, 1982.

COLELA, Patrícia. M. M. et alii. **Sobrevivência - Aspectos das Condições de Vida de Menores Trabalhadores de Rua no Distrito Federal**. Brasília, Oficinas Gráficas Codeplan, 1983.

*COLLEN, Paulo. **Mais Que a Realidade**. São Paulo, Cortez, 1987.

CORRÊA, Mariza. "Antropologia e Medicina Legal". In EULÁLIO, Alexandre et alii. **Caminhos Cruzados**, São Paulo, Brasiliense, 1982.

COSTA, Jurandir Freire. **Ordem Médica e Norma Familiar**. 3a. edição. Rio de Janeiro, Graal, 1989.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e MARTINS, Carlos Estevam. "De Castello a Figueiredo: Uma Incursão na Pré-História da 'Abertura'" In: SORJ, Bernardo & ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares (Orgs.) **Sociedade e Política no Brasil Pós-64**. São Paulo, Brasiliense, 1984.

DIMENSTEIN et alii. **O Complô Que Elegu Tancredo**. Rio de Janeiro, Editora JB, 1985.

DIMENSTEIN, Gilberto. **A Guerra dos Meninos - Assassinatos de Menores no Brasil**. 6a. edição, São Paulo, Brasiliense, 1991.

_____. **Meninas da Noite - A Prostituição de Meninas-Escravas no Brasil**. 4a. edição, São Paulo, Ática, 1992

DREIFUSS, René Armand. **1964: A Conquista do Estado - Ação Política, Poder e Golpe de Classe**. 2a. edição. Petrópolis, Vozes, 1981.

ENGEL, Magali. **Meretrizes e Doutores - Saber Médico e Prostituição no Rio de Janeiro (1840-1890)**. São Paulo, Brasiliense, 1989.

FALEIROS, Vicente & CRAIDY, Carmem. "A Questão da Família, do Menor e do Idoso" In: Bastos, Vânia & Costa, Tânia M. **Constituinte: Questões Polêmicas**. Op. cit.

FALEIROS, Vicente. **O Trabalho da Política: Saúde e Segurança dos Trabalhadores**. São Paulo, Cortez, 1992.

_____. "A Fabricação do Menor". **Humanidades**, Brasília, v.12, ano IV, p. 5-15, fev/abril de 1987.

FAORO, Raimundo. "Constituinte: A Verdade e o Sofisma". In: SADER, Emir (org.). **Constituinte e Democracia no Brasil**. 4a. edição. São Paulo, Brasiliense, 1986.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. **La Infancia y La Juventud en Desarrollo Nacional en Latinoamérica**. Informe de la Conferencia. 28 de noviembre - 11 de diciembre de 1965. Santiago de Chile, Unicef/ Cepal.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 5a. edição. São Paulo, Graal, 1985.

_____. **Vigiar e Punir**. Rio de Janeiro, Vozes, 1977.

FREITAG, Bárbara. **Estado, Escola e Sociedade**. 4a. edição revista. São Paulo, Editora Moraes, 1980.

GIUSTINA, Joacir Della. **A Pastoral do Menor no Brasil, Hoje**. Petrópolis, Vozes, 1987.

GOMES, Ângela de Castro. "Silêncio e Orações: As Relações Estado, Igreja e Classe Trabalhadora no Pós-34". In: **Religião e Sociedade**, 14/2, Rio de Janeiro, Campus, 1987.

_____. **A Invenção do Trabalhismo**. São Paulo, Vértice - Editora Revista dos Tribunais. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1988.

_____. **Burguesia e Trabalho: Política e Legislação Social no Brasil - 1917/1937**. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979.

GRAMSCI, A. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. São Paulo, Círculo do Livro, s.d.

GUIRADO, Marlene. **A Criança e a Febem**. São Paulo, Perspectiva, 1980.

*HERZER. **A Queda Para o Alto**. Petrópolis, Vozes, 1982.

HIRSCHMAN, Albert O. **A Retórica da Intransigência - Perversidade, Futilidade, Ameaça**. São Paulo, Companhia das Letras, 1992.

IAMAMOTO, Marilda & CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil - Esboço de Uma Interpretação Histórico- Metodológica**. 2a. edição. São Paulo, Cotez (Lima, Peru), CELATS, 1983.

LAMOUNIER et alii. **Direito, Cidadania e Participação**. São Paulo, T. A. Queiroz, 1981;

LEFORT, Claude. **As Formas da História**. 2a. edição. São Paulo, Brasiliense, 1990.

LEITE, Miriam Lifchitz M. "O Óbvio e o Contraditório da Roda". In: Priori, Mary Del. **História da Criança no Brasil**. São Paulo, Contexto, 1991.

*LEMOS BRITTO. **As Leis de Menores no Brasil**. 1a. edição. Rio de Janeiro, Tipografia da Escola de Preservação 15 de Novembro, 1929.

LENHARO, Alcir. **Sacralização da Política**. Campinas, Papirus, 1986.

LESSA, Gustavo. **A Assistência à Infância (A Experiência Inglesa e Suas Lições)**. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1952.

LONDOÑO, Fernando T. "A Origem do Termo Menor ". In: PRIORI, Mary Del (org.). **História da Criança no Brasil**, Op cit..

MACHADO, Roberto. **Ciência e Saber - A Trajetória da Arqueologia de Foucault**. Rio de Janeiro, Graal, 1981.

*MACIEL, Eliane. **Com Licença, Eu Vou à Luta (É Ilegal Ser Menor?)**. 11a. edição. Rio de Janeiro, Codecri, 1983.

MAINWARING, Scott. **Igreja Católica e Política no Brasil - 1916/1985**. São Paulo, Brasiliense, 1986.

MARTINS, José de Souza (coord.). **O Massacre dos Inocentes - A Criança Sem Infância no Brasil**. São Paulo, Hucitec, 1991.

MICHILES, Carlos. **Democracia e Participação Popular: As Emendas Populares na Constituinte de 87/88**. Tese de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciências Políticas da Universidade de Brasília. Brasília, UnB, 1989.

MEDEIROS, Jarbas. **Ideologia Autoritária no Brasil 1930-1945**. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1976.

MONCLAIR, Stephane. **A Política da Constituinte**. Brasília, Instituto Tancredo Neves, 1989.

MONCLAIRE, Stephane (coord.) **A Constituição Desejada: SAIC: As 72719 Sujestões Enviadas Pelos Cidadãos Brasileiros à Assembléia Nacional Constituinte**. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1991.

*MONCORVO FILHO. **Histórico da Proteção à Infância no Brasil - 1500/1922**, Rio de Janeiro, Empresa Gráfica Editora, 1926.

MONCRIEFF, Alan. **Child Health and The State**. London, New York, Toronto, Geoffrey Cumberlege/ Oxford University Press, 1953.

MOURA, Esmeralda Blanco Bolsonaro. "A Infância Operária e os Acidentes de Trabalho em São Paulo" In: PRIORE, Mary Del (org.) Op. cit.

NETTO, Luiz Roberto. "Por Debaixo dos Panos - A Máquina Policial e o Prolema da Infância Desvalida na Cidade de São Paulo (1910-1930)". **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v.9 n.17, p.129-141, set.88/fev.89.

ORTIZ, Renato. **Cultura Brasileira e Identidade Nacional**. São Paulo, Brasiliense,1985.

PAIVA, Vanilda. "Teses Sobre a Igreja Católica no Brasil". In: **Religião e Sociedade** No. 11/1, Rio de Janeiro, Campus, 1984.

PASSETTI, Edson. "O Menor no Brasil Republicano". In: PRIORE, Mary Del. (org.). Op. cit.

PAULO, Heloísa H. de J. "O DIP e a Juventude - Ideologia e Propaganda Estatal (1939/1945)" **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v.7 (14): 99-113, mar./ago. 1987.

PÉCAUT, Daniel. **Os Intelectuais e a Política no Brasil: Entre o Povo e a Nação**, São Paulo, Ática, 1990.

PERROT, Michelle. "As Crianças da Petite-Roquete". **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v.9 n.17, p. 115-128, set.88/fev.89.

PINHEIRO, Paulo Sérgio et alii. **Violência Brasileira**. São Paulo, Brasiliense, 1882.

PINHEIRO, Paulo, Sérgio. "A Cidadania das Classes Populares, Seus Instrumentos de Defesa e o Processo Constituinte". In: SADER, Emir (org.) **Constituinte e Democracia no Brasil Hoje**. 4a. edição, São Paulo, Brasiliense, 1986.

PLATT, Anthony M. **Los "Salvadores Del Niño" ó La Invencion de la Delincuencia**. 2a. edição. México, Siglo Ventiuno Editores, 1988.

QUEIROZ, José J. (org.). **O Mundo do Menor Infrator**. 3a. edição, São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1987.

RAGO, Luzia Margareth. **Do Cabaré ao Lar: A Utopia da Cidade Disciplinar**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

REVEST, Marcel. **La Protection de L'enfance Devant La Societé des Nations**. Paris, Editions A. Pedone/Librairie de La Cour D'Appel & L'ordre des Avocats, 1936.

*RIBEIRO, Leonídio. **Delinqüência Infantil e Medicina** Montevideo, Imprensa Artística, de Dornaleche Hermanos, 1938.

RIBEIRO, Maria Alice R. **Condições de Trabalho na Indústria Têxtil Paulista (1870-1930)**. São Paulo, Hucitec/Editora da Unicamp, 1988.

*RIVERA, Deodato. "A Mutação Civilizatória". In: Rivera et alii. **Brasil. Criança. Urgente. A Lei**. Instituto Brasileiro de Pedagogia Social/Columbus Cultural Editora, 1990.

RIZZINI, Irene & WILK, Flávio B. **O Que o Rio Tem Feito Por Suas Crianças?** .Rio de Janeiro, editora A 4 Mãos, 1990.

ROMANO, Roberto. **Brasil: Igreja Contra Estado**. São Paulo, Kairós, 1979.

RUSSO, Jane Araújo. "Assistência e Proteção à Infância no Brasil: A Moralização do Social". In: RIZZINI, Irene (org.). **O Menor em Debate**. Rio de Janeiro. Espaço. Cadernos de Cultura USU. CESME/VRC. Universidade Santa Úrsula, 1985.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira**. 2a. edição. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1987.

SCHWARTZMAN, Simon et alii. **Tempos de Capanema**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, São Paulo, EDUSP, 1984.

SIRGADO, Angel Pino. "Uma Pedagogia para o Menor Marginalizado". In: **Educação & Sociedade** , ano 2, No. 5, Rio de Janeiro, 1980.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: De Castello a Tancredo - 1964/1985**. 2a. edição. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

SOUZA, Maria do Carmo Campelo de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo, Alfa Ômega, 1983.

TORRES, Alberto . **A Organização Nacional**. 4a. edição. São Paulo, Ed. Nacional/Brasília, Editora da UnB, 1982.

VEYNE, Paul. **Como Se Escreve a História**. 2a. edição, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1992.

VIOLANTE, Maria Lúcia. **O Dilema do Decente Malandro - A Questão da Identidade do Menor - FEBEM**. 4a. edição, São Paulo, Cortez, 1985.

WEFFORT, Francisco C. **Por Que Democracia?** São Paulo, Brasiliense, 1984.