

Resenha do livro:

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A Arte de Governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

Roseli Nazario

Este texto visa apresentar a segunda edição revisada do livro “*A arte de governar a infância: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*” (2009), publicado pela primeira vez no Brasil, no ano de 1995. A primeira edição representou o resultado da articulação entre o Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI) e a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), fruto de uma proposta latino-americana que objetivou “promover estudos comparados sobre políticas sociais voltadas para a infância com um enfoque histórico” (2009, p. 7); proposta esta que possibilitou o encontro entre uma pesquisadora brasileira, a socióloga Irene Rizzini, e o sociólogo chileno Francisco Pilotti, ambos organizadores da obra aqui apresentada.

Trata-se, pois, de um livro que mergulhou em uma rica fonte de dados documentais relacionados à infância e adolescência, dando enfoque à assistência pública e privada no Brasil, buscando compreender como as crianças eram vistas desde os tempos mais longínquos, como por exemplo, as crianças indígenas ou aquelas que chegaram com os primeiros navios negreiros em terras brasileiras. Como estas ganhavam visibilidade naquela época? Que preocupações causavam? Como os filantropos lidavam com a situação dessas crianças? Enfim, um conjunto de fontes documentais que ajudam a compreender qual o lugar ocupado pelas crianças nas informações que sobreviveram aos tempos no cenário histórico brasileiro, captando não somente as informações visíveis, mas também os silêncios e as lacunas presentes em tais documentos.

Uma das organizadoras da obra, Irene Rizzini, já no prefácio desta segunda edição denuncia a dispersão dos registros sistemáticos em forma de documentos históricos, por vezes, esquecidos em arquivos mortos, fato este que desafia os pesquisadores na contemporaneidade, na busca por fontes que possam ajudar na compreensão de algumas questões, tais como: “quem eram os familiares e amigos das crianças que se tornavam *filhos do Estado*? Como teriam reagido os pais daqueles/as que desapareceram atrás dos muros dos *internatos de menores* ao longo dos séculos? Como viviam? Quem eram efetivamente as crianças e os adolescentes?” (p. 8).

Denuncia ainda que “apesar do tempo transcorrido e das muitas mudanças, percebe-se no presente, idéias e práticas cuja herança vem de muito longe” (p. 8), o que nos dá fortes indicativos de que os textos presentes neste livro tratam **do** passado, porém não **no** passado. Que mesmo vivendo num período histórico marcado pelo paradigma da proteção e do acolhimento às crianças/adolescentes, nossa sociedade contemporânea ainda preserva muitos *espaços de confinamento* para esses sujeitos de pouca idade.

Dando continuidade, também Francisco Pilotti, ao se posicionar no prefácio desta segunda edição, traz anúncios e denúncias quanto à situação das crianças/adolescentes, em especial da América Latina, afirmando que o início do projeto datado dos anos 90, confiava numa reforma legislativa capaz de transformar os *menores* em *crianças cidadãs*, particularmente a partir da Convenção dos Direitos das Crianças (CDC, 1989) e, no Brasil, da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990). Porém, segue afirmando que passados 18 anos, desde o início dos trabalhos do projeto - anos esses marcados por intensas atividades dos movimentos sociais, estimulados pela repercussão de espaços de participação perdidos durante a escuridão dos processos autoritários da ditadura - a situação da infância permanece marcada por avanços e retrocessos não tão animadores assim, aparentando desaparecer do imaginário coletivo a criança de rua – foco de luta dos movimentos sociais dos anos 90 -, substituída pela imagem ameaçadora do jovem infrator dos dias de hoje (início do século XXI).

Aqui interessa abrir uma discussão que foge a apresentação direta da obra em questão para dar visibilidade a alguns dados divulgados pela Base de Dados da Infância e Juventude em Números (CIESPI, 2010), relacionados às crianças e adolescentes

brasileiros, que exemplificam os avanços e retrocessos anunciados acima, e que ainda não nos permitem celebrar as conquistas legais no plano das práticas sociais. Em se tratando da população infantil e adolescente vivendo abaixo da linha da pobreza em áreas urbanas, embora tenha reduzido os índices em todo o território nacional, ainda são muitas as crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos que vivem em condições miseráveis. Embora na Região Sul tal índice baixou de 36,2% em 1997, para 23,2% em 2008, na Região Nordeste, ainda mais da metade das crianças e adolescentes nesta faixa etária vivem abaixo da linha da pobreza, representando 56,9%, no ano de 2008. Ou seja, mesmo diante da redução da população infanto-adolescente nessa condição, não temos motivos suficientes para comemorações, considerando que ainda temos muitas crianças e adolescentes em condições de extrema precariedade no nosso país.

De volta a apresentação do livro, posterior aos prefácios abre-se a obra para a apresentação da introdução, que aborda uma leitura histórica da “infância sem disfarce”, sendo o foco principal dessa história a infância pobre e, neste percurso, desponta-se a infância e as crianças pobres e os responsáveis por assisti-las:

- Os jesuítas - ou “soldados de cristo”, como eram chamados os padres da Companhia de Jesus - responsáveis pela conversão das crianças ameríndias em *futuros súditos dóceis do Estado português*.
- Os senhores escravocratas, que mesmo depois da Lei do Ventre Livre, continuavam a explorar a mão de obra infantil, visto que tinham a opção de manter as crianças “até os 14 anos, podendo, então, ressarcir-se dos seus gastos com ela [a criança], seja mediante seu trabalho gratuito até os 21 anos, seja entregando-a ao Estado, mediante indenização” (p. 18).
- As Câmaras Municipais e da Santa Casa de Misericórdia, que desde 1521 tiveram a incumbência de cuidar das crianças abandonadas, se estendendo até a abertura da Roda dos Expostos – sendo a primeira criada na Bahia, em 1726 -, local em que a assistência era prestada à criança em torno de 7 anos e, a partir daí, esta criança ficava a “mercê da determinação do juiz, que decidia sobre seu destino de acordo com os interesses de quem o quisesse manter” (p. 19).

- Os Asilos também foram grandes responsáveis pelo recolhimento da infância e adolescência desvalida, principalmente no século XIX, impulsionados pela “idéia de propiciar educação industrial aos meninos e educação doméstica às meninas, preparando-os(as) para ocupar o seu lugar na sociedade”; inculcando nessas crianças e adolescentes “o sentimento de amor ao trabalho” e uma “conveniente educação moral”, tal como pregava o regulamento do Abrigo de Menores, datado de 1924. Há que ressaltar aqui que foi somente a partir dos anos 80 que o sistema de internato destinado à infância/adolescência pobre começa a ser questionado no Brasil, por se mostrar como uma prática dispendiosa aos cofres públicos, considerada ineficaz e injusta, produzindo o chamado “menor institucionalizado”, os quais “apresentavam grande dificuldade de inserção social após anos de condicionamento à vida institucional” (p. 21).
- No século XX, entram em cena, com toda a força, os higienistas e filantropos, frente à necessidade incontestável dos preceitos higiênicos e da importância dos médicos nas instituições. Esse trata-se um tempo que, inicialmente, fora marcado pela distinção entre filantropia e caridade, porém que com o passar dos anos, *afinaram* os seus discursos e superaram os conflitos, visto que “ambas tinham o mesmo objetivo: a preservação da ordem social”.
- Despontam-se no cenário brasileiro os reformatórios e casas de correção, ou seja, a infância/adolescência desvalida agora está nas mãos dos tribunais, que na passagem do século XIX para o XX traz consigo a idéia de um “novo direito”, pautando-se numa justiça que “revelasse a reeducação, em detrimento a punição”. Vislumbram-se novas possibilidades de formação do homem, a partir da criança e, para tanto, as determinações do Código de Menores possibilitavam a abertura das “escolas de reforma”. Diante desse cenário, a proliferação dos “tribunais para menores irradiou-se por todas as partes, ao longo deste século”.
- A infância e adolescência viram caso de segurança nacional, competindo à polícia fazer a “limpeza das ruas”, retirando elementos considerados indesejáveis à sociedade, recolhendo-os em delegacias especiais para abrigar menores enquanto

aguardavam encaminhamento judicial. Tal prática também persistiu até a década de 80, sendo questionada pelo advento da nova legislação.

- A imagem da criança e adolescente trabalhadores e a absorção destes pelas empresas surgem em meados do século XIX, mesmo contrariando ao Código de Menores (1927), que definia o início do trabalho aos 12 anos de idade. Diante dessa situação, o governo começa a implantar as escolas de Ensino Profissionalizante, mas quem realmente assume essa função são os empresários, em especial, no início dos anos 40, com a abertura do SENAI e do SENAC.
- Em meio a todas essas *estratégias de controle* à infância e adolescência pobres, a família aparece como aquela que não está apta a cuidar da sua prole. O mito criado em torno da incompetência das famílias das classes empobrecidas para criarem seus filhos faz emergir uma violenta intervenção do Estado, levando os juristas a delegarem para si próprios “o poder de suspender, retirar e restituir o Pátrio Poder, sempre que julgassem uma família inadequada para uma criança”. (p. 25). Via-se na lei que as situações definidas como abandono - dentre as quais se pode citar, a não habitação condizente com as necessidades de criação de uma criança/adolescente, o não contar com meio de subsistência, estar desempregado ou empregado em trabalhos contrários à moral e aos bons costumes, o mendigar - serviam tão somente para os pobres, o que remeteu o estabelecimento de uma política materno-infantil no governo Vargas, política essa fortemente assentada na concepção da formação do trabalhador como “capital humano” do país, o que exigia um bom preparo profissional e, acima de tudo, a aprendizagem do respeito à hierarquia pela educação moral.
- Ainda nas mãos do Estado, a assistência das crianças/adolescentes a partir de 1941 fica ao encargo do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), o que representou um forte estreitamento das relações entre público e privado, constituindo um clientelismo marcado por corrupções.
- Novamente as crianças e adolescentes viraram motivo de Segurança Nacional e as Forças Armadas assumem a questão da assistência à infância em 1964. Competia

ao governo militar a intervenção e normalização da sociedade e, para tanto, haveria a necessidade de “velar para que a massa crescente de *menores abandonados* não viesse a transformar-se em presa fácil de consumismo e das drogas, associados no empreendimento de desmoralização e submissão nacional”. Frente a isso, criou-se a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM). Tais instâncias mantiveram e aprimoraram o modelo carcerário e repressivo do início da década passada, entrando em crise somente quando os militares cederam lugar aos primeiros governos democráticos.

- O Novo Código de Menores (1979) e o menor em situação de risco ganham visibilidade no início dos anos 80 e, com isso, a concentração do poder de decisão sobre os destinos dos menores nas mãos dos juízes teve vida curta. “As formas garantidas dos direitos (sobretudo de defesa) do indivíduo, consideradas arbitrárias e inaceitáveis fora de um regime ditatorial, não sobrevivem à abertura política dos anos 80” (p. 28).
- Nas mãos da sociedade civil, crianças e adolescentes viram sujeitos de direitos. Frente às estatísticas sociais que retratavam uma realidade alarmante - revelando cerca de 30 milhões de *abandonados e marginalizados* - novos atores políticos entraram em cena neste período. O processo de reivindicação dos direitos de cidadania para as crianças e adolescentes, por parte dos movimentos sociais, conseguiu inscrever na Constituição Federal de 1988, mais especificamente no artigo 227, a absoluta prioridade para esses sujeitos de pouca idade sim, mas não *menores*, protegendo-os de qualquer forma de abuso. Dois anos mais tarde, sob um novo paradigma jurídico, político e administrativo, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990) vem reafirmar essa defesa, considerando o atendimento a esses sujeitos como parte integrante das políticas sociais, muito embora, ainda nos dias atuais sua aceitação está longe de ser uma unanimidade. Com o ECA surgem os Conselhos Municipais de Direito (CMDCA) e Tutelares (CT), e com esses a necessidade de revisão de princípios relativos às políticas de assistência,

com vistas a superação das precariedades que ao longo da nossa história vem impedindo um acolhimento digno às crianças, aos adolescentes e suas famílias.

Enfim, chegamos ao século XXI com as crianças e adolescentes tendo seus direitos legalmente reconhecidos, o que não indica que todos esses direitos estejam sendo traduzidos em práticas sociais de acolhimento respeitoso para com esses sujeitos, visto que uma história de não-reconhecimento e não-aceitação das diferenças não se apaga com o simples ato de promulgação de uma Lei. Porém, é capaz de oferecer instrumentos para a mudança, fato que justifica a continuidade de luta pela implantação e implementação de políticas sociais que consigam retirar as crianças e os adolescentes de situações como estas apresentadas abaixo, por meio de dados estatísticos ainda tão alarmantes:

- A taxa de incidência de tuberculose entre a população brasileira com idade compreendida entre 0 e 17 anos, no período de 2001 a 2007, é maior entre a população negra e pardos, chegando a 11,10%, enquanto que entre os brancos esse índice cai para 5,12%;
- Em se tratando da vulnerabilidade associada à exposição à violência, no Brasil urbano a taxa de mortalidade por homicídio manteve-se estável entre 2001 e 2007, situando-se em torno de 9 por cada 100 mil habitantes. No entanto, no Sul e no Nordeste que apresentavam as menores taxas em 2001, houve o maior crescimento relativo, 89% e 55,6%. (Fonte: CIESPI, 2010).

Tais dados justificam a relevância do livro apresentado, visto que, tal como mencionado pelos seus organizadores, no final da introdução:

A equipe responsável por este estudo, longe de apresentar mais uma análise pessimista da situação do país, quer, ao contrário, revelar os disfarces, distorções e mitos que se criaram em torno da infância-problema, contribuindo para que novas propostas e políticas, condizentes com possíveis e distintas perspectivas, possam surgir e florescer em nossa sociedade (p. 30).

Findada a introdução, inicia-se a obra, propriamente dita, dividida em 3 partes, sendo a primeira composta por dois capítulos: “*Infância e processos políticos no Brasil*”, escrito por Vicente de Paula Faleiros, e “*Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever: um histórico da legislação para a infância no Brasil*”, de autoria de Irene Rizzini. Em ambos os textos vamos nos deparar com uma trajetória histórica que ao privilegiar o ângulo de análise das relações políticas, coloca a questão da infância e da adolescência dos pobres no bojo da discussão dos agentes formuladores de políticas sociais, tomando como ponto de partida o Brasil Republicano.

A segunda parte do livro destaca os “Pontos de partida para uma história da assistência privada à infância no Brasil”, constituída também por dois capítulos, a saber: “*Rostos de Crianças no Brasil*”, de Esther Maria de Magalhães Arantes, e “*A criança e o adolescente: objetos sem valor no Brasil Colônia e no Império*”, de Eva Teresinha Silveira Faleiros.

Nesta parte do livro, tanto uma quanto a outra autora, se deslocam para um tempo ainda mais longínquo, partindo do Brasil Colônia, evidenciando os discursos “piedosos da caridade” que rondaram a infância “desvalida” ou “infeliz” e que amparados nas teorias da carência e marginalização cultural, remeteram as crianças e adolescentes dessa categoria social ao patamar de *doentes*, *perigosos* ou *incorrigíveis*. Deixam evidente nos dois textos que o governo nunca assumiu, verdadeiramente, o financiamento de políticas voltadas à infância pobre, afirmando que tais políticas, “no sentido em que são comumente definidas, só tiveram lugar no Brasil a partir da República” (p. 154) e que “o peso desta história até hoje nos pesa”, levando em conta que à criança/adolescente (ao *menor*, mesmo nos dias atuais!), “não resta senão vender muito cedo sua força de trabalho, não resta senão uma *infância curta*, pois histórica, ideológica e economicamente está destinado [...] à reprodução da situação de exclusão vivida pelos pobres no Brasil desde a Colônia” (p. 222).

Na terceira parte, para tratar dos “pontos de partida para uma história de assistência pública à infância no Brasil” ao “menor filho do Estado”, outros dois capítulos são apresentados, sendo eles: “*Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas*”, de Irma Rizzini, e “*Do Estado ao Estatuto:*

propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo”, de autoria de Arno Vogel.

O primeiro texto, de Irma Rizzini, é aberto com uma pergunta: “com a instauração do regime republicano no país, os debates e as políticas assistenciais dirigidas à infância desvalida assumiram novas configurações?” (p. 225). Tal pergunta em seguida é completada com a afirmação de que “a resposta não é tão simples assim”. Mas, então, “o que há de tão novo nos horizontes da República”? É buscando responder a essa pergunta que a autora dá sequência ao texto, para o qual recomendo uma leitura bastante criteriosa e atenta - considerando o teor das informações trazidas pelo mesmo -, visto que apresenta algumas características que deixaram marcas profundas no sistema de atendimento à infância/adolescência até a atualidade, não desconsiderando, porém que “a história da assistência pública está intimamente inserida ao contexto político e econômico de cada época” (p. 281).

Já o texto de Arno Vogel vai tratar do “pretenso AntiSAM” ou do “caminho calçado de boas intenções” (p. 287), muitas delas nem tanto assim, mas que contribuíram para instaurar os *ventos de mudanças* que transformaram os anos 80 no *ciclo da mutação* e extinguiram a FUNABEM. Fecha seu texto anunciando, porém, que a Lei N^o 8.069/1990 (ECA), por si só, não vai apagar uma história marcada pelo desrespeito às crianças e adolescentes brasileiros. Diz ser necessário o empreendimento de um grande esforço, no sentido de “pregação no Estatuto como penhor de uma aliança social em favor das crianças e adolescentes, consideradas prioridade absoluta, para construção de uma cidadania democrática e participativa, no Brasil” (p. 320).

Por fim, os organizadores da obra trazem para as conclusões finais, na “*arte de governar crianças*”, algumas “*Lições do passado*” que implicam possibilidades de “*reflexões para o presente*”, anunciando a persistência de muitos estereótipos para os pobres, ainda tidos como “inferiores, viciosos, ignorantes, miseráveis, erradios (vagabundos), promíscuos, turbulentos, pouco operosos e asseados, imprevidentes, conformistas, ressentidos” (p. 325). Estereótipos esses tão conhecidos por todos aqueles profissionais que frequentam as escolas, postos de saúde ou espaços públicos de assistência social das periferias dos mais variados municípios brasileiros, ou ainda, que atuam nas Promotorias da Infância e

da Juventude, lugares estes tão marcados pela idéia da moralização, medicalização ou judicialização da população pobre.

Referências Complementares:

CIESPI. (2010). Base de Dados Infância e Juventude em Números. Disponível em http://www.ciespi.org.br/portugues/infancia_e_juventude_em_numeros_introducao.htm

<http://www.ciespi.org.br/portugues/index.htm>



O livro analisa de forma crítica e detalha o desenvolvimento histórico do sistema de assistência à infância no Brasil a partir das políticas sociais dirigidas à infância

Revista eletrônica Zero-a-Seis - nº 22. jun./dez. 2010
Núcleo de Estudos e Pesquisas da Educação na Pequena Infância - CED/UFSC

desde o século XVI até finais do século XX

Francisco Pilotti - sociólogo, mestre e doutor em sociologia (Universidade do Chile e Fordham University dos EUA) e autor de inúmeros livros e artigos sobre diversos aspectos relativos à criança latino-americana.

Irene Rizzini - socióloga, doutorada pelo IUPERJ e graduada em Psicologia e Mestre em Serviço Social (Universidade de Chicago). Presidente da Rede Internacional de Intercâmbio e Pesquisa na Área da Infância na Noruega.