

# Rejane Batista Vasconcelos\*

## Para entender a política de assistência à criança e ao adolescente no Estado brasileiro

**RESUMO:** O presente artigo é extrato de trabalho dissertativo que buscou investigar, a partir do modelo analítico inaugurado por Michel Foucault, no que se configuram as ações nominadas políticas sociais voltadas à assistência da criança e do adolescente no Estado do Ceará: poderiam ser ditas um passaporte para a cidadania ou definidas como dispositivo disciplinar? Essa tarefa impôs a busca primeira pela compreensão do que vinha a se constituir Política Social, as bases em que se assenta; suas trajetórias, suas formas de instalação, de funcionamento, seus tratos e destratos, enfim, sua natureza, sua origem, seus meios, sua finalidade. É, pois, do modo como a política social no Estado brasileiro instalou-se que este artigo irá sinteticamente tratar.

**Palavras-chave:** política social, infância, adolescência.

**P**olítica Social: só um modo de governo das “desordens”? Uma fracassada medida de alcance da cidadania? Ou uma arena de disputa política, econômica e social – conseqüentemente um jogo de forças?

Não há consenso sobre o que, em realidade, se dê como definição para política social e tudo o que ela possa vir a configurar – ou ter configurado. Solução ou problema? Avanço ou retrocesso? Libertação ou aprisionamento? Cidadania ou tutela estatal? Garantias ou “benefícios”? Autonomia para o cidadão ou controle para o Estado?

Tantos quantos são vários os olhares, os dizeres e os agires da política social, igualmente, os são os dos que a lêem, dos que a colocam sob análise, dos que a ela estão submetidos, dos que a propõem, dos que a elaboram, dos que a põem em execução, dos que a financiam, dos que a avaliam.

Carreira (1996), em sua análise aprofundada acerca das políticas sociais no Estado português, inicia por buscar sua limitação e precisão conceitual.

*As políticas sociais [...] são uma aquisição recente das sociedades industrializadas e desenvolvidas dos países capitalistas. [...]. Pressupõem uma razoável capacidade de organização social e económica, viável onde o desenvolvimento tenha ultrapassado certos limites mínimos. E sua necessidade, em geral, só se faz sentir com premência quando alguns problemas sociais atingem uma fase de aguda deterioração, decorrente do próprio desenvolvimento. (p. 19).*

Dá como seu berço, a Europa – como o é, de fato –, mas, recusa-se a vê-la implantada em territórios outros que não o Oeste europeu, Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos, Canadá, Japão e Israel. Fundamenta essa assertiva em sua própria tese de que as políticas sociais só subsistem onde se verifique “um certo tipo e um grau mínimo de desenvolvimento económico e social”, sem o quê nenhum Estado se mostra envolvido na consecução de tais ações. (*op. cit.*, p. 254). Infere como “núcleo fundamental das políticas sociais” o direito à segurança social (*Ibidem*, p. 253).

Quando, assim, declara, o autor deixa inferido que o cenário possível da política social é, a um só tempo, a organização e a iminência do caos: organização como condição e possibilidade de exercício de pressão, isto é, como fonte geradora de um comportamento de ação, de uma conduta ativa no que concerne à exigência de alteração do *status quo*; e o risco do caos como condição de determinância de uma conduta reativa, de uma contra-ação, com vistas ou a uma neutralização ou à busca de nulidade dos efeitos da ação demandante.

Política social, disse Marshall (1967), “não é um termo técnico com um significado preciso”. Referiu-a como a “política dos Governos relacionada à ação que exerça um impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos, ao proporcionar-lhes serviços ou renda” (p. 7). A conceituação ofertada por esse autor concentra-se na positivação dos resultados que diz serem promovidos pelas ações governamentais. Penso ser oportuno destacar a preocupação levantada por Étienne *et al.* (1998), quando abordando a temática da exclusão

social, fizeram um alerta para os problemas decorrentes de seu modo de enfrentamento, aludindo que o *Welfare State* oferta o risco de “criar uma *welfare class*, encerrando os assistidos num estatuto específico e desqualificante”. (p. 163) Reforçou seu argumento tomando o que diz ter Georg Simmel expressado, em princípios do século:

*O facto de alguém ser pobre não significa ainda que ele pertença à categoria específica dos ‘pobres’. Ele pode ser um pobre comerciante, um pobre artista, ou um pobre empregado [...]. Nesta categoria, ele pode ocupar uma posição que se modificará gradualmente [...]. É a partir do momento em que eles são assistidos (que os indivíduos) se tornam parte de um grupo caracterizado pela pobreza. (Simmel apud ÉTIENNE, ibidem).*

O que Simmel assinala tem eco nas idéias foucaultianas de que essas classificações prestar-se-iam, ao final, a um esquadramento, a uma definição de lugares que não necessariamente buscam fixar os sujeitos nos espaços, mas, muito mais buscam assegurar uma certa mobilidade, uma movimentação assistida e controlada pelo próprio sujeito e por todo o seu entorno: um controle de dentro e de fora. Nesse sentido, parece-me, de certo modo, possível antecipar que a política social como ação específica e especializada, como uma resposta mais ou menos classificadora fica inscrita como um dispositivo disciplinar. A hipótese que faço, nessa direção, encontra, como pode ser visto, amparo, também, nesse autor.

Os estudos de Sposati *et al.* (1998), acerca de como a assistência social teria sido incorporada às políticas sociais no Estado brasileiro, salientam que, muito embora a política social tenha sua fundação na relação capital-trabalho, ela não pode ficar restringida a um exclusivo mecanismo de controle nem a uma expressão de salário indireto, tão somente. E dizem mais: “É na correlação das forças que a política social se estabelece e se modifica, a partir das transformações das relações de apropriação econômica, como também do exercício de dominação política”. Deixam reafirmada a função de controle intrínseca à política social, mas assinalam sua potencialidade de garantir uma arena de luta e pressão nos espaços sociais tomados pelos trabalhadores (p. 33-34).

Nessas autoras, vêem-se recuperadas aquelas condições referidas por Carreira (*op. cit.*) para existência de políticas sociais, quais sejam: a necessidade de *patamares mínimos de condição organizativa* que imprima poder de pressão sobre o Governo, a fim de que os demandantes adquiram um melhor e maior

alcance nas respostas (políticas sociais) aos seus reclamos, e o *cenário* – o que eu chamei risco do caos – instalado a partir do estágio de desenvolvimento econômico e político alcançado pela sociedade. São condições que, segundo o autor, orientam o modo de enfrentamento das mazelas sociais que derivam desse modelo capitalista de produzir e repartir bens e serviços. Mas, é importante destacar o que elas deixam, também, apontado em seus estudos: o caráter de controle da ordem, por conseqüência, de dominação, embutido nas ações estatais. Muito embora, até tenham frisado que as políticas sociais constroem-se na arena de disputas, na correlação de forças. As autoras, pois, acrescem o conceito de política social.

Já Menezes (1998), ao referir-se, particularmente, às políticas sociais desenvolvidas em territórios tomados pelo capitalismo monopolista subordinado, deu-as “como instrumento das intervenções do Estado exercidas pelas formas de governo”. E essas políticas teriam distintos papéis, de vez que

*a ausência de generalização da mercadoria tira o fetiche das relações sociais de produção que fornece as bases de legitimação do Estado acima de todas as classes. Dessa forma, “os regimes políticos buscarão uma legitimação para a sua existência e ação [...] em seu próprio fundo cultural (p. 49)<sup>1</sup>.*

<sup>1</sup> Em seu estudo *Em busca da teoria: políticas de assistência pública*, Menezes (*op. cit.*) dedica-se a analisar uma vasta produção acadêmica de autores nacionais, acerca de políticas sociais. Deitando-lhes críticas, em razão de, na quase totalidade dos estudos analíticos que levantou, ficar ausente a “articulação entre o econômico e o político”. Pois, defende que “a análise das políticas sociais separada do econômico pode omitir ‘um leque de fenômenos’ que ‘a organização monopólica’ estabelece para reativar ‘a relação entre a dinâmica da economia e o Estado burguês’” (p. 15, 25).

Desse conjunto de pensares acerca da política social, credito como prudente e indispensável àquele que decida por proceder com sua análise, observar o que Faleiros (2000) afirma acerca de políticas sociais. Como assinala, elas não podem ser ditas medidas de natureza boa ou má, tão puramente; assim como não podem ser ditas meros instrumentos de manipulação e de controle, nem um recurso de mascaramento das condições de exploração enfrentadas pela classe trabalhadora. Um extremo e outro reservam erro: pensá-las sempre boas ou tê-las como recurso do mal (p. 59-60).

Analisar política social impõe colocar, em suspenso, esses lados estáticos: tem-se que percorrer a faixa do território em que esses extremos se digladiam, assim como, a zona em que as armas permanecem em repouso. É preciso reconhecer os aliados de cada um dos lados e avaliar seu grau de fidelidade e de interesse, na permanência nessa e não na outra posição. É indispensável desvelar-se como se costuram os pactos, as alianças, e, em que pontos eles se tornam frágeis, onde se rompem, em que circunstâncias são cerzidas as esgarçaduras, e como se apresentam essas novas emendas. O que perdem e o que ganham os que escolhem pôr o pé em um e não em outro terreno.

Enfim, analisar política social é dessepultar os arquivos mortos dos discursos e das ações – das instituições e dos sujeitos que a constituem –, é revisitar os saberes e os dizeres que forjaram o seu (da política social) existir, sua necessidade, seus executores e seus destinatários. Mas, é, antes e acima de tudo, indispensável buscar-se conhecer como estão fundadas as pilastras em que ela foi erguida: o Estado e a sociedade – seus idealizadores, promotores e realizadores.

Antes de dizer do Estado e da sociedade brasileiros em que a política social, aqui analisada, desenrola-se, entendo como fundamental deixar informada sua localização conceitual, isto é, ao que, de fato, estarei querendo aludir quando recorrer ao uso do termo política social. Neste estudo será adotada a concepção ofertada por Oliveira (1989), por entender que a autora abarcou os aspectos vários que dão forma e funcionamento à política social.

*[...] as políticas sociais são fruto das articulações entre as pressões e movimentos da classe trabalhadora com as formas de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social, e destinam-se a amenizar/compensar as desigualdades econômicas resultantes desta ordem social; portanto, só podem ser entendidas no contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações desta mesma estrutura (p. 103).*

Política social, assim compreendida, leva à inarredável certeza de que se trata de um conjunto de medidas em que ficam inscritas, ao mesmo tempo, uma ação e reação de responsabilidade conjunta – em graus e proporções desiguais – do Estado e da sociedade. Esses são, simultaneamente, autores e agentes do que se venha a executar sob a rubrica de política social.

## **Pensando o Estado e a sociedade brasileiros para pensar sua política social**

No extenso poema *Que país é esse?*, dedicado a Raymundo Faoro, Affonso Romano de Sant' Anna (2001), com singulares propriedade e síntese, pela veia da poética, traça a raiz matricial da formação deste país e deste povo que por cá navega. Impossível, todo o poema, transcrever, desse modo, faço um recorte que bem dá idéia de quem seja – e por que, assim, são – esse povo e essa terra Brasil.

*Há 500 anos caçamos índios e operários,  
há 500 anos queimamos árvores e hereges,  
há 500 anos estupramos livros e mulheres,  
há 500 anos sugamos negras e aluguéis.*

*Há 500 anos dizemos:  
que o futuro a Deus pertence,  
[...].*

*Há 500 anos somos pretos de alma branca,  
não somos nada violentos,  
quem espera sempre alcança  
e quem não chora não mama  
ou quem tem padrinho vivo  
não morre pagão.  
[...].*

*Há 500 anos  
[...],  
senzalamos casas-grandes  
e sobradamos mocambos,  
[...].*

*Talvez  
todo o país seja apenas um ajuntamento  
e o conseqüente aviltamento  
– e uma insolente cicatriz.  
(p. 181, 182, 188).*

Quase sempre é preciso voltar alguns passos, para conseguir retomar a estrada e a trilha corretas, encontrando, assim, um novo ponto de partida! Para o estudo de política social, é esta, a alternativa única...

A forma como se deu a tomada de posse da gente e das terras brasileiras e o modo como foi sendo organizada a estrutura que iria garantir, à distância, a extensão do poder desses novos donos, conta muito da história de como este povo foi sendo constituído, de como foram sendo introduzidos valores e elementos à cultura da gente, aqui, encontrada.

Faoro (2000) inaugura sua obra *Os donos do poder: a formação do patronato político brasileiro*, dizendo: “A Península Ibérica formou, plasmou e constituiu a sociedade sob o império da guerra” (p. 3). Logo, em seguida, afirma: “A

singular história portuguesa, sulcada interiormente com a marcha da supremacia do rei, fixou o leito e a moldura das relações políticas, das relações entre o rei e os súditos” (Ibidem). Um Estado monárquico absolutista era o que se podia dizer do Estado português, no qual “O reino – ou seja, o território, os súditos e seus bens – pertence ao rei, constitui seu patrimônio” (FAUSTO, 2001, p. 62). Eis o modo e as razões por que as terras brasileiras – sob uma das expressões possíveis de guerra – foram integradas ao reino de Portugal, nos idos do século XVI.

As guerras, via de regra, deitaram – e deitam – suas razões na expansão territorial, na busca por ampliação de comércio, na exploração de matéria prima ou riqueza, no aprisionamento de mão de obra para consecução dos planos de poderio e enriquecimento de povos invasores, e mesmo na vontade de expansão de dogmas religiosos.

Não se desconhece que a guerra instaura-se a partir da convicção de que há um poder a ser disputado; de um poder que irá submeter o vencido à ordem e vontade do vencedor. E, mais, que o poder esteve – e ainda está – fundamente ligado à propriedade (material ou imaterial – como é o caso do saber) e à possibilidade de ter excedente, para submeter àqueles que têm necessidade do acumulado por uns – e, evidentemente falta para outros –, a critérios discricionários de concessão, por parte de quem detenha o suprimento de suas necessidades reais e anteriores à submissão ou aquelas criadas a partir da instalação dessa condição.

Retomando Faoro (*op. cit.*), quando discorre sobre a criação do Estado português, que não tendo vocação agrícola, envereda com ímpeto nas atividades de exploração mercantil, pode ser vista a seguinte passagem:

*O Estado torna-se uma empresa do príncipe, que intervém em tudo, empresário audacioso, exposto a muitos riscos por amor à riqueza e à glória: empresa de paz e empresa de guerra. Estão lançadas as bases do capitalismo de Estado, politicamente condicionado, que floresceria ideologicamente no mercantilismo, doutrina, em Portugal, só reconhecida por empréstimo, sufocada a burguesia, na sua armadura mental, pela supremacia da coroa (p. 21).*

Assim foi que, há cerca de cinco séculos, aportaram nestas terras, em nome do mandante português desejoso de pôr em ação esse ideário, aqueles que fincariam a bandeira e a marca sob as quais, por séculos, iriam viver, a partir

de então, os seus já habitantes e os que, posteriormente, a estas terras chegariam. Instalava-se, sob as raízes do modelo referido por Faoro, uma extensão territorial do domínio português. Com base nesse modelo, construir-se-ia a nação brasileira; fundar-se-iam o Estado e a sociedade brasileiros.

O Estado brasileiro que se iria constituir tinha todos os componentes, todos os ingredientes do Estado português que lhe deu origem e fundamento: o patrimonialismo, a centralização do poder na figura do mandante, a imiscuição do público e do privado. Características de que a sociedade não se iria ver imune.

Defende, esse cientista político, que Portugal não teria incrustado em suas colônias um sistema econômico, político e social que se pudesse conformar ao padrão de feudalismo. Até, mesmo, porque, nele próprio, não se viu instalado aquele modelo. E arremata, aludindo à assertiva de Caio Prado Júnior: “O feudalismo brasileiro se reduz, em conseqüência, na palavra de um historiador, a uma ‘figura de retórica’”. E continua: “Não havia, no sistema brasileiro, nem feudo nem vínculo de vassalagem, triturados ambos pela economia mercantil, derretidos pelo açúcar” (*op. cit.*, p 131).

Com poesia, nesse texto, de modo conciso, o autor dá a descrição da marca inapagável do processo que funda o modo de constituir-se e de ser brasileiro: a hibridez – de etnias, de raças, de culturas, de valores, de crenças, de morais. O Estado e a sociedade que se instalaram, nestas terras, são a conjugação de aspectos múltiplos; são um banquete de vários sabores e cores. Nada errado, em assim constituir-se uma Nação – ao contrário! –, não fôra, esse, um modo que se tivesse prestado ao mascaramento das mais ricas e variadas expressões de injustiça, de desigualdade, discriminação, exploração e preconceito que se podem registrar neste país.

O fato de poder inferir-se que, no Brasil, tudo é resultante de mistura, deu, sempre, reserva para uma ação pautada na discricionariedade: em não sendo isto nem aquilo puramente, passearam, ao sabor do desejo e capricho, os atos e medidas de quem resolvia que, em dado – e conveniente – momento, “isto” passava a ser “aquilo” para “aquele”. Tem sido esse o modo por que o público torna-se mais ou menos privado, o privado é quase público, o estatal marca-se pelo particular, o particular instala-se no Estado, o pessoal coletiviza-se e o coletivo particulariza-se. Em tudo, se faz de tudo um pouco.

As ordenações do mandante-mor – rei (Coroa) –, a serem postas em execução pelos mandantes de cá – prepostos do reino –, eram entremeadas e temperadas pelos acertos e vantagens pessoais. Negociar – não se entendendo negociação,

como expressão de ausência de violência, de extorsão, de força – com os mandados, como forma de parecer à autoridade determinante da ordem, que em seu nome tudo se cumpria, era o recurso utilizado para atender a interesses, sempre em disputa e contrários: os interesses do reino, dos que o representavam aqui e dos que estavam subjugados às ordens. Cada um, a seu modo, buscava extrair vantagens dessa malha de poder controlado, à distância.

Os “arranjos” foram-se tornando a prática mais habitualmente acessada de estruturação das coisas pública e privada na cotidianidade, no Brasil. Nasceram como panacéia para os males que poderiam decorrer do desagrado da aplicação de uma norma jurídica ou de uma regra moral, contra quem não poderia ter, contrariados, seus interesses, sob pena de estabelecerem-se conflitos de tal monta que acabariam por privar de benesses, ou mesmo de direitos, aquele que resolvesse empregar o critério da lei como modo de operar a coisa pública.

Ademais, a tomar-se o provérbio que diz que *são os olhos do dono que engordam o cavalo*, à distância, não há como se desconhecer que esses olhos pouco adiantariam; havia olhares mais próximos que não os do dono! E a tomar-se, também, um outro adágio *quem quer faz; quem não quer manda*, o Brasil pareceu, na verdade, bem repartido e entregue – pelo menos, em princípio – a outros donos que nem sempre conjugaram os interesses da Coroa. Daí irrompem tanto o “jeitinho brasileiro”, capaz de costurar interesses mesmo contrários, quanto o afilhadismo que assegura um conjunto de isenções e privilégios aos que se inscrevem como protegidos de quem manda ou de quem integra seu círculo mais caro. Um “jeitinho” que, não raro, faz parte das ações de quem, até, conjuga a cidadania, mas, exercita, em favor de si e dos seus, com desmedido impudor, a meritocracia; um afilhadismo que “abençoa” e gratifica, com as “graças” públicas, os serviços e favores privados. Esse foi o alicerce por sobre o qual se construíram o Estado e a sociedade brasileiros.

Freyre (1980), em seu grandioso esforço de evocar uma razão de ordem política, social e econômica capaz de sepultar as inexatas e infundadas explicações dos que apresentavam, com contundência crítica, uma postura de desaprovação do modo de organização desse povo e país, vasculhou os espaços circunscritos nos domínios da vida familiar cotidiana encenada no território da senzala e da casa-grande. Ele pôs a nu o modo como se enredavam as tramas dos terrenos público e privado nacionais. Aqueles espaços, aprioristicamente privados, eram o teatro vivo do espetáculo que se estendia na representação da arena pública. Tornavam-se, assim, desse modo, um só espaço, um só terreno; imiscuíam-se a vida pública e a privada.

Em passagens do prefácio que Freyre (*op. cit.*) faz à primeira edição de sua obra *Casa-Grande & Senzala*, ele oferece, de imediato, uma noção do que aqueles espaços reservaram.

*A casa-grande venceu no Brasil a Igreja, nos impulsos que esta a princípio manifestou para ser a dona da terra. Vencido o jesuíta, o senhor de engenho ficou dominando a colônia quase sozinho. O verdadeiro dono do Brasil. Mais do que os vice-reis e os bispos.*

*A força concentrou-se nas mãos dos senhores rurais. Donos das terras. Donos dos homens. Donos das mulheres. Suas casas representavam esse imenso poderio feudal. (p. 19).*

Mais adiante, ele acrescenta:

*Mas a casa-grande patriarcal não foi apenas fortaleza, capela, escola, oficina, santa casa, harém, convento de moças, hospedaria. Desempenhou outra função importante na economia brasileira: foi também banco. (Ibidem, p. 21).*

A leitura dessa obra pode oferecer, ao leitor, uma viagem de volta às origens. Através dela, é possível chegar-se às páginas da história de um Estado absolutista, com um rei, senhor das terras e das gentes, de onde faria desprender-se um senhor dono de cercanias, proprietário de sua família, posseiro de seus escravos, legislador e juiz de suas leis, protetor dos seus agregados; um quase-rei que vagava de carrasco impiedoso a senhor e amo generoso. Aqueles rei e reino, aqui aportados, inspirariam outros novos reinos e seus reis: como rei, figurou o senhor; para seu reino, foram tomadas a terra, a senzala e a gente; sua residência real instalou-se na casa-grande. Sob essa inspiração, costuraram-se os retalhos de que o tecido social brasileiro foi formado.

Essa mistura de gentes, de cores, de gostos, de costumes, de línguas, de fé DaMatta (2000) expõe fartamente em sua obra *O que faz o Brasil, Brasil?* Nela, o autor evoca a certeza de que somente através de uma precisa leitura da sociedade brasileira obter-se-ão condições de enfrentar a ordem diversa de questões que, nela, estão a merecer acertos e consertos. A sociedade, deixa reafirmado o autor, é um conglomerado de diversidades – e adversidades. Assim sendo, não se faz possível lê-la ou conhecê-la sem que se tomem todas as partes de que ela se compõe; as misturas que a fazem diferenciada até no que ela tem de igual.

Chama a atenção, no entanto, para o modo como as soluções aos problemas são buscadas, e o quase sempre presente apelo à alternativa intermediária, ou mediada pelo pessoal. As ações são regadas pela pessoalidade; há, em tudo, um toque do sujeito, isto é aquele que se significa pela diferença, aquele que é mais igual porque é parente, é conhecido, é amigo, é superior. enfim, é um “alguém” diferenciado, nunca igual aos outros que possam estar ali, naquele mesmo local, reclamando a mesma coisa ou direito. Na verdade, a busca pela pessoalidade é o que, via de regra, marca a sociedade brasileira.

E, aqui, ensaio um divagar: não seria a busca da raiz, perdida no processo de fusão, que estaríamos, todos, a reclamar? Não configuraria este um apelo para que, primeiro, nos tornássemos alguém real, com identidade de sujeito, para que depois pudéssemos nos apresentar como indivíduo? Não teríamos, o povo brasileiro, deixado para trás uma etapa de formação de identidade, anterior à conquista da alteridade? Não teria a gente do Brasil sido impedida desse contato com a *mãe gentil* – ou não tão gentil? Ser reconhecido, ser alguém que alguém conhece parece-me, isto, uma fome de ser um ser único.

O processo de formação deste povo e país foi – não há mais esforço capaz de convencer alguém do contrário – uma das mais violentas negativas de individualização. Todo e qualquer processo colonizador reserva um caráter violento, de vez que impõe aos povos subjugados a negativa de parte ou da totalidade do que constitui esse povo e essa cultura submetidos. No caso do Brasil, o mais grave, no entanto, foi o abafamento que se produziu com o fito de obter-se um convencimento de que pôde, esse processo de assenhoreamento do povo e da terra, ter-se dado de forma pacífica, e o que, daí, resultou tenha-se configurado num enlace que, a todos, favoreceu igualmente. A história – infelizmente – revela muito mais o que de cruel ocorreu nos idos desse processo do que aquilo que, ainda, instala-se de crueldade, dele oriunda. A história tem permanecido acanhada no desvelamento das desigualdades de lá nascidas e que, por anos e anos, vêm sendo dadas como congraçamento e irmanação de diferenças. São mitos que sufocam, e estabelecem-se muito mais pela coesão impressa pela força e não pela vontade de neles crer.

De mitos, têm-se alimentado algumas das fomes do povo brasileiro. Retomando Sant’Anna, naquele seu poema, podem-se ver evidências de algumas dessas crenças que se colocam em torno do Brasil e do que, aqui, há:

*Há 500 anos dizemos:  
que o futuro a Deus pertence,  
que Deus nasceu na Bahia;*

*que São Jorge é que é guerreiro,  
que do amanhã ninguém sabe,  
que conosco ninguém pode,  
que quem não pode sacode.  
[...].*

*Há 500 anos propalamos:  
este é o país do futuro,  
antes tarde do que nunca,  
mais vale quem Deus ajuda  
e a Europa ainda se curva.*

(Fragmentos do poema *Que país é esse?* Idem, p.181, 182).

Esse mito de um país grande, de um país como promessa profética e como dádiva divina – uma terra-paráiso – é, profusamente, trabalhado em Chauí (2000). A autora detalha a construção dos mitos de coesão nacional e deixa, de forma transparente e irrefutável, evidenciado o quanto esses mitos prestam-se ao encobrimento das questões cruciais que não se pretende enfrentar neste país.

Uma das formas de empanar as injustiças é proclamar-se a democracia racial que enleva o consórcio de cores, de crenças, de culturas. Mas, sobretudo, essa condição deixa declarada a ausência de desigualdades, sobremaneira, nas oportunidades distribuídas de distintas e injustas formas e intensidade.

A autora, em finais de seu ensaio, afirma, categoricamente, após discorrer acerca do processo de fundação desses mitos, que “Porque temos o hábito de supor que o autoritarismo é um fenômeno político que, periodicamente, afeta o Estado, tendemos a não perceber que é a sociedade brasileira que é autoritária e que dela provêm as diversas manifestações do autoritarismo político” (p. 90). Fausto (2001) informa que Oliveira Viana e Nestor Duarte são autores que, primeiro, defenderam a tese de que teria sido a sociedade e não o Estado o agente praticante de arbitrariedades, uma vez que, conforme, diz, aludindo àqueles autores, “Os dominadores teriam sido os grandes proprietários de terra, o senhorio rural, não só através da descentralização do poder como da modificação de sua natureza, a qual deixou de ser o da função política para servir a interesses privados” (p. 74). Distintamente de Chauí (*op. cit.*) e dos autores referidos pelo historiador Faoro (*op. cit.*) instala, no Estado, essa natureza autoritária. Para ele, o Estado configura-se na agência de onde emanam o poder, a força, a opressão e a violência.

Acho oportuno salientar o que Bobbio (2000) infere quanto ao fato de ser absolutamente possível um Estado democrático instalado numa sociedade instituída sob bases e inspiração autoritárias. (p. 98) O que denota que um e outro – sociedade e Estado – se põem em constante disputa, em acordo e desacordo temporários, permanentemente. Isso conduz à certeza de que se verifica, entre eles e dentro deles – até porque não há um bloco estatal único, nem uma sociedade monolítica –, um embate contínuo para disputa de poder. Fica, assim, firmada a idéia de que esse poder não é arrematado por um único agente – Estado ou sociedade –, mas distribui-se, como asseverava Foucault, de modo desigual entre todos os indivíduos e grupos.

## Matrizes nacionais da política social

A política social, diz Demo [2002?], deve ser entendida “como esforço planejado do Estado e da Sociedade, de confronto e gerenciamento das desigualdades sociais” (p. 1). Assim, pensada, a política social não haveria de desenrolar-se noutra terreno que não o público. Seriam, pois, ações entrelaçadas e resultantes de uma vontade da sociedade e de uma vontade do Estado. Seriam, ainda, expressões do atendimento de demandas sociais, isto é, demandas que foram encenadas na esfera pública; reclamos que se tornaram visíveis na cena pública, configurando-se, portanto, faces de *uma questão social*.

Pensar demandas coletivas, demandas sociais, no Estado e na sociedade brasileiros, é não poder deixar em suspenso a concepção que adquiriu a coisa pública, nesses cenários. É imperioso percorrer as trilhas que, anteriormente, foram apontadas para não deixar escapar uma re-visita aos alicerces de fundação deste Estado e desta sociedade, a partir dos autores aqui, referenciados.

Desnecessário é afirmar-se que não se configuraram em *questões sociais* as demandas de segmentos da sociedade, havidas na vigência do modelo instaurado na sociedade e no Estado coloniais e imperiais – e, mesmo, ainda, no curso do período republicano. Por essa razão, é adequado falar-se, nesse momento, em como se configurou a prestação de atendimento às demandas colocadas pelos sujeitos que haviam de recorrer aos senhores, para ter, supridas, quaisquer de suas necessidades. O vínculo era pessoal, individual, de proximidade: a casa-grande operando, em relação à senzala, como um micro “Estado providência”; os coronéis e suas oligarquias como um micro “Estado provedor”. Sem poder de organização, os reclamos faziam-se singulares, individuais, e, assim, esparsadamente, um a um, eram atendidos – ou não. Para o atendimento impunha-se o dever de gratidão; para a negativa, restava a resignação. Quem tinha definia a condição de mérito para concessão

do pedido. Com base nessa matriz, foram instalando-se as demandas que, posteriormente, vieram ter configuração de demandas sociais e receber atendimento não mais individualizado e personificado, mas, através de ações e instituições, planejadas no âmbito do Estado, para alcançar o conjunto dos indivíduos atingidos por aquelas necessidades.

Como se pôde notar houve, no curso de nossa história, um período alongado em que as ações que se entende como de ordem pública, isto é, aquelas emanadas da esfera pública – como é o caso do atendimento de demandas oriundas do conjunto dos segmentos da sociedade – não recebiam uma mediação institucional; eram desenvolvidas na estreita relação entre o reclamante e o que detinha o poder e o controle dos recursos para o atendimento do que se estava a reclamar como necessidade. Essa forma de prestar atendimento moldou aquilo que se denomina clientelismo<sup>2</sup>, uma das mais fortes expressões de controle, de tutela e de impedimento de construção de cidadania que, ainda hoje, marca presença na cena pública brasileira. Nesse modelo, prevalece tanto a regra do *toma lá, dá cá*, quanto os preceitos do *é dando que se recebe* e de que *uma mão lava a outra*. São atos e medidas que assumem uma dada forma, a partir de quem os executa e de quem se torna seus destinatários; para eles não há um critério objetivo, claro, publicável. Via de regra, o clientelismo ocupa-se da prática de atos de bastidores.

Numa democracia, assinala Bobbio (2000), há um “conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais *procedimentos*”. Afirmar, ainda, ser “o governo da democracia” o “governo do poder público em público”. E, assevera que, no Estado constitucional, “o caráter público é regra” (p. 30, 98, 100).

Não há como não se dar conta da precária condição da democracia brasileira, ante o que nos coloca Bobbio (*op. cit.*). A ausência de nitidez do traço separador dos terrenos das coisas pública e privada marca a enorme distância que o Estado brasileiro guarda de um real Estado constitucional, de um Estado democrático! E, é nesse exato contexto, que irrompem as ações estatais voltadas ao enfrentamento das demandas que passavam a figurar como reclamos coletivos. Ações que iriam assumir um caráter de resposta reclamada pela sociedade ao poder público; ações que se convencionou chamar políticas sociais.

Interessante, para compreender os cenários político-sociais nacionais, é a leitura da obra de Nunes (1997), na qual ele introduz a expressão “gramática política” para falar de como se expressam as relações entre o Estado e a sociedade brasileiros. Ele refere “quatro padrões institucionalizados de

<sup>2</sup> Patrimonialismo e fisiologismo são expressões que equivalem ao clientelismo, afirma Bresser Pereira, ao prefaciar a obra *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*, de Nunes. (1997, p. 11).

relações ou ‘gramáticas’”: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. Ao analisá-las e situá-las em seus vários momentos e inserções, ele revela que o clientelismo não desocupou o assento que tomou nos idos coloniais, a despeito das investidas feitas no sentido de serem introduzidas as “gramáticas políticas” de insulamento burocrático e universalismo de procedimentos, como forma de dar adequação ao modelo de “organização da vida política e social” exigido pela “moderna ordem econômica capitalista”, em que o Brasil, há meio século, vem buscando inserir-se. Sobretudo, no que tange ao padrão de universalismo de procedimentos, que é, para o autor, o que “reflete claramente a lógica do moderno mercado capitalista” (p. 15, 17).

O clientelismo é, sem quaisquer dúvidas, a *mesa e o leito* em que se discutem, no Brasil, os acertos e desacertos de questões das esferas pública e privada. É, desde a formação deste País e sociedade, o mais escolhido tráfego dos mundos político, social e econômico, no território nacional. Como afirma Nunes, “As instituições formais do Estado ficaram altamente impregnadas por este processo de trocas de favores, a tal ponto que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma ‘mãozinha’”. (*op. cit.*, p. 33).

Penso ser oportuno lembrar o que Fausto (2001) dá como “uma variante” do clientelismo: o coronelismo, que se estendeu, em variados graus e expressões distintas, no cenário nacional rural e urbano (p. 263). E, que eu diria, como uma organização constituída marginalmente ao Estado, integrou-o em todos os tempos. Ocupando uma “função estatal”, ao mesmo instante, desempenhava um papel de poder paralelo.

Os “coronéis”, assinala esse autor, estavam organicamente situados na esfera dos governos estaduais, haja vista que eles, para ter a massa de eleitores sob seu controle e direção, precisavam dos recursos necessários à contrapartida do voto que, cedido, fôra garantidor de um assento na cadeira do poder. (*op. cit.*, p. 263-264). Os “coronéis” representavam – e representam (?) – na verdade, uma “agência” que intermediava, com lucratividade – como é o propósito de qualquer agência prestadora de serviços – o atendimento das demandas sociais que, via de regra, eram postas individualmente.

A relação entre Estado e sociedade, no padrão corporativista, indubitavelmente, instala-se na década de 1930, inaugurada por Getúlio Vargas. Para Mestriner (2001), o Estado, após a Revolução de 30, iria “desempenhar funções econômicas, políticas e administrativas bastante amplas para produzir efeitos revolucionários na sociedade, ainda dominada pelas velhas oligarquias latifundiárias” (p. 68).

Já Fausto (*op. cit.*) alerta para o fato de que, em realidade, o governo getulista inauguraria um poder que, tal qual o poder oligárquico – que, inclusive, àquele período, não teria saído de cena –, fundava-se em excessos de controle e de centralização, bem assim, dava garantia da vigência do preceito do *toma lá dá cá*. Nesse aspecto, nele, apenas, subtraía-se o poder dos Estados para nucleá-lo e encastelá-lo no Executivo federal (p. 327). Com essa idéia corroboram as historiadoras De Lorenzo e Costa (1997), e dizem, acerca do modo de constituição desse governo e de condução do processo de desenvolvimento, por ele, perseguido, sobretudo, a partir do *Estado Novo*, que:

*O reordenamento autoritário do aparelho estatal a partir de 1937 dotava o Estado de uma nova capacidade de intervir na vida econômica e social, aparelhando-o para desempenhar um papel destacado na promoção da industrialização. ‘Revolução pelo alto’, ‘modernização conservadora’ têm sido expressões utilizadas pelos estudiosos para designar aquele processo, sublinhando o seu caráter contraditório, pelo qual a industrialização passava a ganhar peso crescente, e, com ela, os setores urbanos, sem entretanto transformar em profundidade a estrutura agrária e sem alijar do poder os setores conservadores, antes compondo-se com eles (p. 8-9).*

Ao salientar que o Estado de Vargas não sendo mais o ator que representava o exclusivo interesse da parcela da sociedade circunscrita ao rol dos que detinham poderio econômico e social, Cáceres (1997) aponta para o surgimento de um Estado situado em meio a um cabo de força: os interesses da burguesia industrial e do operariado – contenda a ser administrada pelo governo. Assinala, o autor, que esse cenário levou ao arrojamento da burocracia estatal e da ampliação do poder de força de Getúlio. Por outro lado, isso promovia a frequência de eventos contraditórios, de atitudes ambíguas por parte do governo getulista, pois, evidentemente, os interesses eram, via de regra, incompatíveis de acordo e inconciliáveis, porquanto contraditórios (p. 276).

Vargas, por sua vez, com seu governo de veio desenvolvimentista e compromissado com o projeto de fomentação ao empreendimento industrial de ponta, arremata alianças com a elite e com o operariado. Para este, “patrocinaria” organização classista tutelada e sancionaria instrumentos jurídicos de proteção trabalhista – Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943.

No governo getulista, as regras tinham um autor: Getúlio Vargas. Governo que, com mãos de ferro, buscava trazer junto de si, com exacerbação e exclusividade, todo o poder de governabilidade. Nesse sentido, recorreu a

um amplo e vertiginoso processo de instalação e aparelhamento de instâncias de controle e repressão<sup>3</sup> e de propaganda, tais como: o Tribunal de Segurança Nacional, criado em 12 de setembro de 1936, que representaria o outro braço que faltava para fechar o cerco repressivo aos que se manifestassem contrariamente ao seu governo e as suas idéias; o Serviço Especial de Identificação de Empregados Domésticos, criado em 1934, que imporá a esse contingente que poderia fugir ao controle estatal, por encontrar-se no espaço – àquele tempo, supostamente – inviolável do lar, o dever de registrar-se na Polícia Civil; o Serviço de Fiscalização e Repressão à Mendicância e Menores Abandonados, visando à retirada de “menores” e mendigos da via pública (CANCELLI, 1994, p. 102, 61); o Departamento de Imprensa e Propaganda (1939) – no Estado Novo! –, criado para executar o propósito de buscar legitimidade para o governo, através da difusão de seus atos – os passíveis de publicidade! –; a criação do programa a *Voz do Brasil* que era – prática, ainda, em vigência – transmitido em cadeia de rádio para todo o território nacional, e que divulgava os atos do Executivo.

Teria sido no governo getulista, afirma Nunes (*op. cit.*), que além da “gramática política” do corporativismo, ter-se-iam instalado tanto o universalismo de procedimentos quanto o insulamento burocrático, este, entendido enquanto “processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias”, buscando, assim, “a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel” (*op. cit.*, p. 34)<sup>4</sup>.

As políticas sociais, no Estado brasileiro, inauguram-se no Governo de Vargas, e, somente, a partir de quando as reivindicações que se traduzem em pressão real e concreta na ordem econômica do País se tornam visíveis e relativamente organizadas. Isto é, quando o operariado industrial passa a publicizar<sup>5</sup> suas demandas e torná-las objeto com valor considerável de negociação, obrigando, assim, o poder público a inserir empenho e esforço governamentais, na agenda política, voltados à busca de ofertar resposta aos seus reclamos, sob pena de se pôr em risco o projeto de desenvolvimento intencionado e proclamado pelo governo. Além do que, fazia-se, por parte do governo, necessário criar e alimentar um leito onde se deitasse sua legitimidade. O operariado constituía uma força aliada aos propósitos do Executivo. Mas, era também ameaça.

Partindo dessas premissas, irei, nesse momento, mostrar um pouco de como se colocam, nessas circunstâncias, a base e o fundamento do que, por meio século, vigorou como política social brasileira voltada à infância e à adolescência empobrecidas. Cinquenta anos de uma política social direcionada

<sup>3</sup> Cancelli (*op. cit.*) informa que Getúlio Vargas, em 1934, procederia com uma reforma na estrutura no sistema policial. Teria assinado o “decreto 24 531, de 2 de julho de 1934, com cerca de 500 páginas, detalhando desde as atribuições de um simples porteiro do prédio da Polícia Federal, até a maneira pela qual deveria ser feito o esquadrinhamento da cidade do Rio de Janeiro para a distribuição dos seus trinta distritos policiais e da garantia de um controle total do espaço urbano (...)”. A partir daí, “A Polícia do Distrito Federal passara a ter em suas mãos os meios legais que lhe permitiam agir de acordo com seus padrões e critérios, estendendo suas normas de ação e repressão para todo o país”, arremata a autora (p. 60).

<sup>4</sup> Como exemplos de insulamento burocrático, Nunes (*op. cit.*) cita o SNI – Serviço Nacional de Informação e o DASP – Departamento de Administração do Serviço Público, este, também caracterizado como padrão de universalismo de procedimentos (p. 35).

<sup>5</sup> Argumenta, Fausto (*op. cit.*), que “O crescimento das cidades e a diversificação de suas atividades foram os requisitos mínimos de constituição de um movimento da classe

não para *sujeitos de direitos* – crianças e adolescentes –, mas para aqueles que se encontravam na condição de *objeto do Direito* – “os menores”.

## Matizes de uma política social brasileira: o caso da infância e da adolescência

Há uma estreita relação entre o comportamento da política social vigorante, no Brasil, com seu respectivo sistema político, como afirma Moraes Filho (1993). Nesse sentido, o autor faz um recorte de quatro momentos ou períodos que se podem figurar como distintos, na trajetória política nacional (p. 6)<sup>7</sup>.

O primeiro período: Ausentes do cenário político, as camadas populares não tinham postas, na arena pública, suas demandas. Já, as oligarquias inscreviam e prescreviam sua própria política na arena de seus exclusivos interesses, que circulavam no universo da atividade econômica pela qual respondiam: exportação ligada à cafeicultura e à bovinocultura.

Nesse cenário, é possível, sem equívocos, afirmar que as ações – mesmo as originadas do Poder Público – representativas de atendimentos a demandas sociais eram da ordem do clientelismo. Evidentemente, as ações voltadas à criança não tinham caráter de política social.

O segundo período: Com o populismo, emergiria a massa operária industrial, então, figura de significância, não só, no cenário econômico, como no cenário político. Com ela, naquele momento, é que dever-se-iam fazer os pactos. Na garantia e na aposta da máxima *é dando que se recebe*, o Governo ganha confiança e apoio para as ações e medidas que planejava, às claras ou não, pôr em prática; em contrapartida, aos trabalhadores urbano-rurais, seriam feitas concessões no sentido de que pudessem obter uma maior organização sindical, bem assim, a obtenção de benefícios materiais. Salienta, o autor, no entanto, que a cooptação do operariado industrial, por parte do governo, foi recurso utilizado de modo largo. Acrescenta, ademais, que as relações de troca não se efetivavam em condições de igualdade, e que não saíram de cena, os mecanismos de controle e repressivos.

É nesse exato período que se dá conta do ensaio de uma política social direcionada, especificamente, ao segmento infante-juvenil, através da criação do Departamento Nacional da Criança – DNCr, ligado ao Ministério da Saúde, em 1940, e do SAM – Serviço de Assistência ao Menor, no ano de 1941, no Distrito Federal (Rio de Janeiro), este vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

trabalhadora. As cidades concentravam fábricas e serviços, reunindo centenas de trabalhadores que participavam de uma condição comum” (p. 297).

<sup>6</sup> Sugiro leitura da obra *Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar. Brasil 1890 – 1930*. (RAGO, 1997).

<sup>7</sup> O artigo *Política de assistência no Brasil*, de Oliveira (1989), traça idêntica análise sobre essa temática.

O Serviço de Assistência ao Menor nasce com a missão de dar forma organizada às ações e instituições públicas e privadas que se dedicavam à prática do atendimento aos “menores”<sup>8</sup>. Esse órgão consolidaria a intenção de se pôr em execução todo o arsenal de saberes sobre esses sujeitos que a ciência e suas disciplinas tinham conseguido acumular, sobretudo, nas primeiras três décadas do século passado, e que foram discutidos e socializados em congressos internacionais que ocorreram em sua maior parte na América Latina – solo em que seus povos “careciam” de melhoramento físico, mental e moral, a fim de que formassem não só nações fortes, desenvolvidas, aptas a integrar-se ao rol das sociedades e nações modernas – a exemplo da Europa e Estados Unidos –, mas povos irmanados. Era esse também um dos ingredientes do ideário e bandeira de luta que eram defendidos nesses eventos e espaços<sup>9</sup>.

O trabalho – sobretudo, as atividades que envolvessem o uso do corpo, de sua força motora – constituiu, em todo esse tempo, no discurso e no modo de operar as práticas voltadas ao atendimento de crianças e adolescentes pobres – como para o conjunto da população em idênticas condições – um recurso de salvação dessas almas e corpos fadados à surgência de uma fantasiosa “tara criminal”. E, nesse sentido, foram multiplicados instituições e espaços que “abraçaram” as crianças e os adolescentes pobres.

O terceiro período configura-se como o “autoritarismo-burocrático”, cuja rubrica foi a exclusão do trabalhador da cena política. Um período marcado pela expansão da máquina burocrática do Estado; por uma abusiva centralização e uma abundância de concentração e “até, personalização do poder”. Também pôde ser flagrada uma privatização da política social, denotada, dentre outros aspectos, na “transferência da provisão de bens e serviços da natureza social para organizações empresariais que operam no mercado econômico”. Estatismo e privatização caminharam céleres, nesse período, assim como, o estímulo e facilitação da industrialização de ponta (Ibidem).

Foi nesse contexto, que o Serviço de Assistência ao Menor veio a ser extinto. Mas, importa esclarecer que, já em fins década de 1950, clamava-se por sua saída do cenário da assistência à infância e adolescência, em razão do desrespeito à condição humana, perpetrado contra os que permaneciam em dependências de suas unidades espalhadas por todo o Brasil. As condições inumanas, em que se mantinham seus internos, recebeu da imprensa, de dirigentes de suas próprias unidades e da comunidade em geral, críticas ácidas e denúncias que chegavam às raias do escândalo. No entanto, seu fim, em 1º de dezembro de 1964, decorreu da necessidade sentida, pelo Regime Militar, de instaurar um “governo” único e forte para esse segmento que foi, também,

<sup>8</sup> Leite (2001) comenta o insucesso do SAM e apresenta trecho de denúncias, contra o órgão, feitas por um de seus ex-diretores. (p. 32).

<sup>9</sup> Kuhlmann Jr. (1998) reconstrói, com minúcias, esse ideário circulante, com suas respectivas especificidades, em cada um dos congressos, inclusive, e sobremaneira, aqueles relacionados particularmente à infância. (p. 43-57). A leitura de toda a obra fica indicada a quem pretenda conhecer e compreender o modo como se foi construindo o aparato ideológico e institucional, alegado de atendimento à infância, em território nacional.

colocado como “risco à segurança nacional”, e, como tal, impunham-se medidas de controle direto. E, em seu lugar, foi instituída a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM. Órgão que, criado, naquela mesma data, teria, por fim e encargo, o que referem os Artigos 5º, em seu *caput*, e 7º da lei de sua criação – Lei Federal nº 4513, respectivamente:

*Art. 5º. A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor tem como objetivo formular e implantar a política nacional do bem-estar do menor, mediante o estudo do problema e planejamento das soluções, a orientação, coordenação e fiscalização das entidades que executem essa política.*

*Art. 7º. Competirá à Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor:*

*I – Realizar estudos, inquéritos e pesquisas para o desempenho da missão que lhe cabe, promovendo cursos, seminários e congressos, e procedendo ao levantamento nacional do problema do menor;*

*II – Promover a articulação das atividades de entidades públicas e privadas;*

*III – Propiciar a formação, o treinamento e o aperfeiçoamento de pessoal técnico e auxiliar necessários a seus objetivos;*

*IV – Opinar, quando solicitado pelo Presidente da República, pelos Ministros de Estado ou pelo Poder Legislativo, nos processos pertinentes à concessão de auxílios ou de subvenções, pelo Governo Federal, a entidades públicas que se dediquem ao problema do menor;*

*V – Fiscalizar o cumprimento de convênios e contratos com ela celebrados;*

*VI – Fiscalizar o cumprimento da política de assistência ao menor, fixada por seu Conselho Nacional;*

*VII – Mobilizar a opinião pública no sentido da indispensável participação de toda a comunidade na solução do problema do menor;*

*VIII – Propiciar assistência técnica aos Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas, que a solicitarem. (MPAS/FUNABEM, 1978, p. 136-137).*

À FUNABEM, cabia a elaboração e o controle, tanto no concernente à Política Nacional do Bem-Estar do Menor, quanto em relação aos programas e projetos postos em execução em todas as suas unidades estaduais<sup>10</sup>, bem assim, o controle das ações de execução de entidades particulares e filantrópicas.

A Fundação Estadual do Bem Estar do Menor do Ceará – FEBEMCE foi instituída, em 6 de setembro de 1968, através do Art. 214 da Lei Estadual nº 9.146. Sua denominação primeira foi Fundação do Bem Estar do Menor do Ceará – FBEMCE.

Ficam evidenciadas, em pelo menos dois dos vinte e seis artigos da Lei nº 4513/64, várias das características apontadas por Moraes Filho (*op. cit.*), em relação à forma de existência da política social, no sistema autoritário-burocrático. Destaco a ampliação da máquina estatal burocrática, no concernente ao controle das questões emanadas da área social – e, sobretudo, o poder de que se dotavam os organismos que iam sendo instituídos; a tecnocracia ditando o modo de operar no social. Esse último aspecto, aludido pelo autor, fica patente nos discursos que a instituição vai veiculando em publicações oficiais, ao longo de sua existência. Tal pode ser evidenciado no discurso do primeiro presidente da FUNABEM, Mário Altenfelder, em 18 de maio de 1965, por ocasião da instalação do Conselho Nacional, um dos quatro órgãos<sup>11</sup> que compunham a fundação, quando afirma:

*Não posso esquecer os grandes companheiros [...], alguns dos quais fizeram questão de comparecer a esta solenidade, [...], para lhe dizer, Presidente [Castello Branco], da imensa satisfação que estão sentindo, pois este instante representa a conquista de uma posição que **impedirá**, para sempre, a existência da **improvisação e empirismo** no encaminhamento de soluções para tão grande problema. (MPAS/FUNABEM, 1984, p. 41-42). (Grifos meus).*

Inúmeras são as passagens discursivas a que posso recorrer, para ratificar as assertivas de Moraes Filho, opto pela que, ora, apresento, entendendo ser uma das que bem exemplificam o modelo de política de vigência naquele sistema:

*Antes da FUNABEM, já outros órgãos funcionavam, e ainda o fazem, atendendo ao menor [...]. Todos são úteis e procuram desincumbir-se de suas tarefas. Todavia,*

<sup>10</sup> Em 1978, já se podiam contar 17 fundações estaduais do bem-estar do menor, nas seguintes unidades da Federação: Alagoas, Acre, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo, além do Distrito Federal. (MPAS/FUNABEM, 1978, p. 36).

<sup>11</sup> No Artigo 8º, ficavam mencionados os órgãos que integrariam a FUNABEM: o Conselho Nacional, o Conselho Fiscal, a Diretoria, as Comissões Regionais. (Ibidem).

*faltava no Brasil uma diretriz de governo, uma estratégia, um órgão especializado, um sistema coordenado de âmbito nacional, uma política, enfim, que desse consistência, direção, harmonia, método, técnica e ciência aos esforços realizados em favor do “menor-problema social”. (MPAS/FUNABEM, 1978, p. 30). (Grifos meus).*

E o discurso continuava, sob o argumento de que

*“o menor problema” é um caso social às avessas; como tal a sua incidência pode ser debitada à ação deficiente das instituições que compõem o quadro social ou, em última análise, à ocorrência de disfunções presentes na própria sociedade. (MPAS/FUNABEM, 1984, p. 164).*

No quarto, e último, dos períodos aludidos pelo autor, ele registra que a Nova República, ao buscar um novo discurso para as questões sociais, encetou ações que se qualificariam como de combate à pobreza, e, nesse sentido, o desenvolvimento econômico não estaria divorciado da preocupação e das ações na área do social. Menciona o “I Plano Nacional de Desenvolvimento, a Proposta de Ação de Prioridades Sociais, o Plano Cruzado e o Plano de Metas, entre outros [que] reafirmavam as necessidades de redução da dívida social [...]”, e que foram levados a efeito naquele período (Ibidem).

Acho fundamental expressar, nesse momento, que, ainda sob o Governo Militar, já se construía um discurso de agregação do social ao econômico e vice-versa. Prova do que alego é a passagem contida em publicação do Ministério da Previdência e Assistência Social/FUNABEM, na qual está inscrito um trecho do pronunciamento do Ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Veloso, feito em 12 de junho de 1972, por ocasião da Sessão de Abertura do Subcomitê do CIAP<sup>12</sup> sobre o Brasil:

*Depois da opção nacional no campo econômico-financeiro ditada pelo “planejamento federal no sentido de crescimento acelerado como condição necessária à elevação sistemática, rápida e auto-sustentável dos níveis de bem-estar de todas as camadas da sociedade” ficaram definidos os condicionamentos sobre várias políticas setoriais de caráter social, entre elas a de menores. (Ibidem, p. 133).*

<sup>12</sup> Esse trecho do discurso do ministro Reis Veloso foi extraído da publicação *FUNABEM Ano 20* e nela não consta a significação da sigla CIAP (MPAS/FUNABEM, 1984, p. 133).

Não se pode, ademais, legar ao esquecimento que, na segunda metade da década de 1970, re-formatou-se a política de assistência ao “menor” – sobremaneira, nas práticas discursivas – quando se apelou para *novas alternativas de atendimento* junto à comunidade, que se traduzissem em menor custo e maior alcance, e com mais parceiros. Essa idéia fica bem sustentada na afirmativa de que

*Armou-se então uma complexa programação cujas principais metas eram a fixação de metodologias de baixo custo e amplo espectro, capazes de permitir à FUNABEM, aos Estados da Federação, aos municípios e às comunidades próximas do problema, o tipo de ação adequada à progressiva minimização de fatores marginalizantes. (Idem, p.173).*

Passava-se, na primeira metade dos anos 70, a buscar o potencial que, agora, o Poder Público desejava atribuir à comunidade; creditava-lhe a capacidade de encontrar, com auxílio, orientação e acompanhamento, isto é, sob as diretrizes da FUNABEM, encarnadas em suas FEBEMs, saídas para “seus” – da comunidade! – problemas. Com esse propósito, teria sido, inclusive, criado o Plano Experimental, visando à “prevenção da marginalização do menor”, e, nele, empregar-se-iam “as várias técnicas e métodos de ação comunitária”. Desse modo, defendia, a instituição, como uma de suas premissas para a ação, que “O trabalho em comum, ou cooperativo pode levar a comunidade a tomar consciência de seus problemas, liberar suas potencialidade, descobrir os recursos internos e externos, existentes, e integrá-los plenamente no corpo social” (Ibidem, p. 70, 71).

Vê-se, portanto, que o argumento do econômico – com finalidades e efeitos diversos – não deixou de matizar as políticas sociais, em todos os tempos, lugares, independentemente de sua fonte de inspiração: populista, corporativista, democrática, moderna, modernosa.

É, no entanto, imperioso afirmar-se que esse período que se consagra como a Nova República marca, para a criança e o adolescente pobres, um tempo de inumeráveis conquistas no plano legal: o seu reconhecimento como sujeitos de direitos e como pessoas em condição especial de desenvolvimento, assegurando-se-lhes, desse modo, a proteção integral que já lhes era devida, desde 1924, quando o Brasil acatara as recomendações da Declaração de Genebra. Sem esquecer a conquista constitucional da participação de um novo ator, na definição

e encaminhamento a serem dados, sob a forma de políticas sociais, às questões relativas às crianças e aos adolescentes neste território nacional: a sociedade.

São conquistas a merecer comemorações, mas estão longe de significar, de fato, a instauração de um novo tempo para a infância e a adolescência vividas – ou apenas sobrevividas – na pobreza!

## Síntese Ideativa

A resposta à indagação com a qual iniciei este artigo, entendo que possa melhor ser construída, nesse momento, pelo próprio leitor. Pois, meu interesse e pretensão, neste trabalho, resumiram-se na vontade de apresentar as questões com as quais dialoguei, durante o exercício da leitura analítica que fiz das práticas discursivas levadas a efeito pela instituição responsável pela execução da política de assistência à criança e ao adolescente, no Estado do Ceará. São questões, são aspectos, são elementos que devem fundar quaisquer análises que se pretenda iniciar na direção de compreender as ações que o poder público oferta para determinadas situações, de determinados modos, a determinados sujeitos, em determinados momentos, sob determinadas condições e mediante determinadas sujeições e imposições. São modos de operar sobre a realidade, sem que necessariamente se a tenha de mudar. Analisar política social é antes definir percursos e olhares. É um exercício que sugiro ao leitor.

**Key-words:** social work, infancy, and adolescence.

**ABSTRACT:** This article is an excerpt from a dissertation work that tried to investigate, following the analytical model proposed by Michael Foucault, the actions named social policy designed to assist the children and adolescents in the state of Ceará. Could those actions be called a passport to citizenship or defined as a disciplinary device? This task demanded the comprehension of what social policy is the basis in which it lays, its course, ways of installation and functioning, actions, nature, origin, means and aims. In summary, this article is going to discuss how the social policy in the Brazilian country was settled.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. rev e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2000. (Coleção pensamento crítico, 63).

CÁCERES, Florival. **História do Brasil**. São Paulo: Moderna, 1997.

CANCELLI, Elizabeth. **O mundo da violência**: a polícia as era Vargas. 2. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994.

CARREIRA, Henrique Medina. **As políticas sociais em Portugal**. Lisboa (Portugal): Gradiva, 1996. (Coleção trajectos portugueses).

CHAUÍ, Marilena. **Brasil**: mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. (Coleção história do povo brasileiro).

DaMATTA, Roberto. **O que faz o brasil, Brasil?** 11. ed. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2000.

DE LORENZO, Helena Carvalho & COSTA, Wilma Peres da (Orgs.). **A década de 1920 e as origens do Brasil moderno**. São Paulo: UNESP, 1997. (Coleção primas).

DEMO, Pedro. **Política social**: desafios atuais. Curso em cinco sessões. [S.l.]: [2002?]. (Texto mimeografado, 5 fl.).

ÉTIENNE, Jean. et al. (Orgs.). **Dicionário de sociologia**: as noções, os mecanismos e os autores. Traduzido por Germano Rio Tinto. Lisboa: Plátano Edições Técnicas, 1998.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social no estado capitalista**: as funções da previdência e assistência sociais. São Paulo: Cortez, 1980.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 15. ed. São Paulo: Globo, 2000.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 9. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo – Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 2001. (Didática; 1).

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**. 20. ed. São Paulo: Círculo do Livro, 1980.

KUHLMANN JR., Moysés. **Infância e educação infantil**: uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação. 1998.

LEITE, Lígia Costa. **Meninos de rua**: a infância excluída no Brasil. São Paulo: Atual, 2001 (Espaço & debate).

MARSHALL, T. H. **Política social**. Traduzido por Meton P. Gadelha. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1967.

MENEZES, Maria Thereza Cândido Gomes. **Em busca da teoria**: políticas de assistência pública. 2. ed. São Paulo: Cortez; Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1988.

MESTRINER, Maria Luiza. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL/FUNDAÇÃO NACIONAL DO BEM-ESTAR DO MENOR. **O “Menor - problema social” na Brasil e a ação da FUNABEM**. Rio de Janeiro: MPAS/FUNABEM, 1978.

\_\_\_\_\_ **FUNABEM ano 20**. Rio de Janeiro: MPAS/FUNABEM, 1984.

MORAES FILHO, José Filomeno de. Política Social e sistema político no Brasil. **Universidade Aberta do Nordeste**, Fortaleza, 9 de jul. 1993. Criança e Adolescente em Busca da Cidadania, p. 6.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília, DF: ENAP, 1997.

OLIVEIRA, Valéria Rezende de. Política de assistência no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 31, Ano X, dez/1989. p. 98-132.

RAGO, Margareth. **Do cabaré ao lar**: a utopia da cidade disciplinar. Brasil 1890-1930. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. (Coleção estudos brasileiros, v. 90).

RILKE, Rainer Maria. **Cartas a um jovem poeta. A canção de amor e de morte do porta-estandarte Cristóvão Rilke**. Traduzidos por Paulo Rónai; Cecília Meireles. 17. ed. São Paulo: Globo.

SANT’ANNA, Affonso Romano de. Que país é este? In: José Nêumanne Pinto. **Os cem melhores poetas brasileiros do século**. São Paulo: Geração Editorial, 2001.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1998.