

Menoridade e Politicas Sociais para infancia e juventude no Brasil em foco os programas de asistencia a familia (1964-1979).

Daminelli, Camila.

Cita:

Daminelli, Camila (2018). *Menoridade e Politicas Sociais para infancia e juventude no Brasil em foco os programas de asistencia a familia (1964-1979)*. 5tas Jornadas de Estudios sobre la Infancia, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/5jornadasinfancia/9>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/etvU/xmv>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.



**MENORIDADE E POLÍTICAS SOCIAIS PARA INFÂNCIA E JUVENTUDE NO BRASIL:
EM FOCO OS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA À FAMÍLIA (1964-1979)¹**

Camila Serafim Daminelli
Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC
Laboratório de Relações de Gênero e Família - Labgef

Resumo: Este texto aborda uma face da experiência da Fundação Nacional do Bem Estar do Menor – Funabem, entidade de gestão assistencial das infâncias e juventudes brasileiras durante o período da ditadura militar. Através de reportagens publicadas na revista *Brasil Jovem*, veículo oficial da entidade, analiso os programas que tiveram a família como lugar de intervenção. Para os operadores da política menorista então em voga, a família constituía-se como sinônimo de programas preventivos: preventivos da marginalização social ou preventivos em face à política de internamento. Propalados como prioritários e enquanto sua razão de ser, os programas preventivos guardavam especificidades referentes a quem poderia inserir-se entre os beneficiários, com ênfase nos elementos moralizadores em torno das “famílias bem constituídas” e dos “problemas de conduta”. Por meio da narrativa de algumas experiências institucionais e histórias de vida, sustento que a internação como política executada sistematicamente construiu-se a contrapelo dos discursos institucionais que conferiam predileção aos programas ditos “preventivos”. Finalmente busco comparar, de forma breve, o caráter dos programas de assistência social familiar do período estudado com a política de transferência de renda implantada a partir do ano de 2003 pelo Estado brasileiro, conformando-se a História do Tempo Presente como área de atuação deste estudo.²

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES), entidade que concedeu à autora bolsa de estudos em nível de Doutorado - Código de Financiamento 001.

² Agradeço as gentis manifestações de Agostina Gentili e Julieta Grinberg acerca deste trabalho. As questões levantadas, absolutamente pertinentes, foram incorporadas nesta versão final do texto. As discussões

Introdução

A trajetória histórica das políticas sociais empreendidas pelo Estado brasileiro teve em 1964 um ponto de inflexão, com o advento do regime militar e a criação da Fundação Nacional do Bem Estar do Menor. A partir das críticas que há mais de vinte anos emanavam dos profissionais responsáveis pela assistência infantojuvenil no país, o caráter redentor da instituição vinculava-se discursivamente a uma política de desincentivo à internação. Através de pronunciamentos de autoridades, estudos científicos e análises dos operadores da política menorista, enunciava-se como palavra de ordem os dizeres: “internar é solução extrema”.

Nesse período os agentes do Estado compreendiam a marginalização das famílias como resultado de um contexto de privação econômica, além da falta dos “elementos culturais” necessários ao desenvolvimento sadio de sua prole. Para aquelas famílias pobres que se configuravam vítimas da estrutura social e em menor medida dos vícios individuais – conforme entendimento dos gestores assistenciais– foram articuladas políticas sociais pautadas pela transferência de renda, pelo incentivo ao trabalho feminino em atividades que não demandassem ausência do lar e pela assistência ao trabalho das crianças e dos adolescentes. Estas políticas de tutela foram designadas preventivas, porque pressupunham o não afastamento dos infantojuvenis da convivência familiar, elemento que se destacava como fundamental para a prevenção da marginalização. Tais políticas tinham, conforme os dizeres institucionais, prevalência frente às chamadas políticas de tratamento.

Esta análise tem como objetivo elucidar como o Estado brasileiro³ operou as medidas assistenciais em caráter preventivo, as então chamadas políticas de manutenção do menor no lar, durante a gerência do campo social pela Funabem. Sobre este conjunto de políticas, faço os seguintes questionamentos: Em face da demanda da população infantojuvenil em situação de vulnerabilidade social, quais eram os critérios eletivos para a aplicação de medidas de caráter preventivo? Em que consistiam e que abrangência tiveram as políticas

realizadas junto ao grupo de pesquisa coordenado pela Profa. Isabella Cosse, em setembro de 2018, foram igualmente de relevo para adensar os argumentos apresentados na narrativa e problematizar aspectos que não haviam recebido a devida atenção. Agradeço a todos e todas.

³ Como bem observou Agostina Gentili em seus comentários a este texto, as experiências da infância e da juventude, neste momento, se configuravam internacionais seja do ponto de vista do fortalecimento das redes universalistas transnacionais, seja porque os contextos nacionais latino-americanos –marcados pela ascensão das ditaduras militares– se assemelhavam imensamente. Neste sentido, faltam estudos que se lancem na análise das aproximações transnacionais juntamente às especificidades nacionais, através da perspectiva da história comparada.

assistenciais familiares em sua distribuição por todo o território brasileiro? Que distâncias ou aproximações podem ser traçadas entre as políticas sociais *per capita*, conforme aplicadas sob a gerência da Funabem, daquelas implantadas a partir de 2003, com a instauração em larga escala de políticas públicas de transferência de renda?

Em diálogo com a historiografia do tempo presente e a partir de reportagens veiculadas pela revista *Brasil Jovem*, busco delinear as especificidades das políticas de assistência familiar no período estudado. Uma das hipóteses centrais da análise refere-se, contraditoriamente, à “manutenção do menor no lar” como uma política operada pelo inverso, já que a internação consolidou-se como medida mais comumente aplicada durante a vigência da Política Nacional do Bem Estar do Menor – Pnbem.⁴

Ação preventiva: “A grande tarefa da Funabem”

Desde muito cedo, nos dizeres institucionais, prevenção figurou dentre as palavras-chave empregadas para designar a especificidade de sua atuação junto à infância e à juventude. Na busca por construir-se em oposição ao seu antecessor, o Serviço de Assistência a Menores – SAM, entidade que, além de paliativa e limitada geograficamente, fora acusada de promover a internação compulsória e a violação de direitos humanos, a Funabem declarava-se “realidade sensível de humanismo” (Fundação, 1970:18) cuja “grande tarefa” era a ação preventiva regida por uma política de cunho nacional.

Segundo a revista *Brasil Jovem*,⁵ porta-voz oficial da instituição e *locus* principal dos debates em nível nacional sobre as problemáticas infantojuvenis entre as décadas de 1960 e

⁴ A extinção da Fundação Nacional do Bem Estar do Menor e de sua política homônima se deu por força da lei nº 8.069, o Estatuto da Criança e do Adolescente, cuja sanção data de julho de 1990. No entanto, o recorte temporal da narrativa se justifica em função de um Novo Código de Menores haver sido promulgado em 1979, inaugurando uma outra temporalidade da história da instituição.

⁵ *Brasil Jovem* foi o principal veículo do Departamento de Relações Públicas da Funabem, editada por este setor entre os anos de 1966 e 1978. Nesse ínterim, 42 números foram produzidos. Possuía o formato de revista, com tiragem de cerca de 5.000 exemplares, cujo envio se realizava, gratuitamente, a todo o território nacional mediante assinatura prévia. Dentre o público leitor estavam juízes, assistentes sociais, entidades de assistência infantojuvenil e demais interessados no “problema do menor”. Embora tivesse uma inequívoca vinculação institucional, a revista constituiu-se como centro de produção, recepção e circulação de debates sobre temáticas infantojuvenis, para além de um espaço de prestação de contas e publicidade da instituição e do regime militar. Seu êxito remete a tal caráter misto, leigo e científico, dos conteúdos publicados, que se constituíam de narrativas oriundas do expediente da revista (um pequeno grupo formado por sete ou oito pessoas) e de matérias compiladas das grandes mídias impressas brasileiras. Isto evidencia que as mídias, no período, dançavam conforme a música do regime, acreditando e sustentando o trabalho da Funabem. No entanto, conforme sugeriu a Profa. Silvia Arend, quando da apresentação deste texto, sua especificidade consistia em ser mais do que um periódico *do período* da ditadura militar, sendo talvez o principal veículo produzido *no interior do próprio regime*.

1970, “no combate à marginalização, o principal não é corrigir os efeitos, e sim atingir diretamente as causas. Só assim resultados serão colhidos” (GRANDE, 1972:68). Com a crença num amanhã no qual a marginalização da infância e da juventude faria parte do passado, a Funabem alegava o caráter temporário dos centros de internamento que viabilizavam as políticas de tratamento, legado herdado do SAM. Em contrapartida, sobre seu campo principal de atuação, descrevia:

Prevenção no campo do bem-estar do menor é criar o conjunto de fatores necessários à diminuição da marginalização de menores. Como esta é apenas um subconjunto da marginalização social, é no social que vamos encontrar nosso campo de trabalho. Prevenir a marginalização do menor é integrá-lo num processo de desenvolvimento individual e social. Logo, todas as medidas que integram menor ou menores nesse processo, são preventivas. (Plano, 1971:21)

A descrição revela –no âmbito dos discursos– o caráter aberto das políticas assistenciais, que ultrapassavam em grande medida a população infantojuvenil: buscavam inserir-se no campo social, abarcando a família, a comunidade, a infraestrutura urbana, os serviços básicos em saúde, educação e recreação, além de entidades públicas e particulares. Nessa perspectiva, prevenção significava um investimento no desenvolvimento do país, buscando-se afastar as crianças e adolescentes do ciclo da marginalização social. Prevenção, desenvolvimento e futuro foram conceitos atrelados à instituição: do êxito de suas ações dependeria o futuro daqueles que poderiam tornar-se cidadãos trabalhadores e ordeiros, ou criminosos e subversivos.

A conexão dos princípios ideológicos da Funabem com os do regime militar desvelava-se evidente para os leitores e leitoras de *Brasil Jovem*. Cinco anos após a sua criação,⁶ o governo dos militares havia elencado a Funabem como espelho no qual buscava refletir todo o encaminhamento dado à matéria social no país, inclusive utilizando-a como propaganda política (Rodrigues, 2000). O “menor” se apresentava como exemplo privilegiado do comprometimento dos generais-presidentes com a esfera social porque sintetizava ações em diferentes âmbitos, como se pode observar na descrição do campo de ação preventivo da Funabem: todo o processo de desenvolvimento individual e social.

⁶ A Funabem foi criada pela lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964. O artigo 5º da lei esclarecia a razão de ser da instituição: “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 executam essa política”. Ver: Brasil, 1964.

Apesar de entender que o “ideal da proteção ao menor é um trabalho preventivo que evita a marginalização” (Ação, 1971:21), a Funabem não ignorava a existência de uma ampla parcela da população infantojuvenil que não se encaixava no perfil desse conjunto de políticas, exigindo uma interferência mais incisiva. Estas ações, do âmbito do tratamento, compreendiam, sobretudo, os adolescentes envolvidos com atos infracionais. Este público se diferenciava daquele das políticas preventivas no sentido de que já manifestava os condicionamentos negativos oriundos de seus contextos sociais. Prevenção e tratamento constituíam-se, portanto, como frentes de trabalho destinadas a dois perfis: os abandonados e os infratores, respectivamente. Etapas de um mesmo transcurso vivenciado pelas crianças e adolescentes, o qual Arno Vogel designou como do “menor atingido pelo processo de marginalização” (Vogel, 2011:296).

Como resultado da elaboração dos programas sociais voltados à prevenção da marginalização infantojuvenil, foram estabelecidos três eixos de trabalho: (I) os Programas Desenvolvidos Junto à Família, (II) as Unidades Substitutas da Família e (III) a Modalidade de Colocação em Família Substituta. Ao primeiro correspondia o número mais expressivo de ações: creches, centros de recreação, jardins de infância, parques infantis, semi-internatos, centros de cuidados diurnos, lares de cuidados diurnos, programas de iniciação profissional, unidades educacionais integradas e centros sócio-recreativos. O segundo era composto por uma única modalidade, os lares destinados a substituir a família temporariamente, cuja excepcionalidade tinha relação com seu caráter intermediário, situado entre o afastamento das famílias e o encaminhamento para uma das Modalidades de Colocação em Família Substituta. Este terceiro eixo estava formado pela colocação familiar, legitimação adotiva, adoção e colocação com remuneração do menor.

Como evidenciado pela própria nomenclatura dos eixos de trabalho da Funabem, a família esteve no centro das políticas sociais de caráter preventivo da instituição. Na esfera do tratamento, contudo, uma única medida fora instituída, a internação, que sequer figurava na lista de programas da rede social gerida pela entidade (Mentalidade, 1970:83-84). A seguir abordamos um perfil da experiência com os programas preventivos nos anos 1960, na cidade de Brasília, Capital Federal.

Uma experiência em Brasília: “assistência ao menor faz-se na própria família”

Quando redigiu a matéria “Uma experiência em Brasília”, o Dr. Relton Félix de Souza, diretor do Departamento de Campos Especializados da Fundação Social do Distrito Federal – DCEFS/DF, afirmou que, em matéria de “menores”, Brasília não contava com muita experiência. Sua narrativa, publicada em 1967, no terceiro exemplar de *Brasil Jovem*, apresentava um panorama do trabalho assistencial “levando-se em conta os poucos anos de Brasília”, no qual ressaltava:

No plantão do Serviço Social de Menores da Fundação do Serviço Social do Distrito Federal, em Brasília, existe um cartaz ilustrado com os dizeres: “INTERNAR, SÓ EM ÚLTIMO RECURSO”. É um lembrete e ao mesmo tempo uma advertência ao assistente social. Ele deve ser continuamente impregnado da verdade de que a família é o grupo natural e portanto ideal para o desenvolvimento da criança. (Souza, 1964:07)

Desde o ano de 1964, quando o referido departamento iniciara suas atividades, o trabalho empreendido vinha no sentido da “assistência ao menor na própria família”. Além de constituir-se como uma predileção por parte do DCEFS/DF, a família se destacava como *locus* de intervenção, visto que a cidade não contava com instituição de acolhimento permanente, o que talvez explique a ênfase negativa dada à internação (a qual tinha de ser executada na cidade do Rio de Janeiro), bem como a “experiência exitosa” em termos de políticas de assistência familiar.

O assim intitulado Programa de Assistência ao Menor na Própria Família, também chamado programa *per capita*, constituía-se pela ajuda financeira no valor de 10% do salário mínimo vigente, destinado a cada criança ou adolescente oriundo de família em situação de vulnerabilidade, “na indigência ou na eminência de tal”. Os dados relativos ao ano de 1965 referiam-se a 193 famílias contempladas com o benefício, abrangendo um total de 989 “menores”. O perfil das famílias foi sintetizado da seguinte maneira: 60 casos de desemprego; 39 casos de abandono pelo chefe do lar; 01 caso de abandono pela mãe; 04 casos de viuvez; 31 casos de doença do pai ou da mãe; 19 casos de pai empregado, mas de família excessivamente numerosa – só alguns filhos recebiam o *per capita* a fim de “complementar o mínimo necessário”; 09 casos de mãe solteira com vários filhos (SOUZA, 1967:04-05).

A reportagem não informou sobre a existência de critérios específicos, além do perfil econômico, para concessão do benefício *per capita*, apenas que, mensalmente, ao fazer a entrega da “ajuda”, solicitava-se a apresentação do boletim de frequência das crianças em

idade escolar. No entanto, este critério constituía-se mais como um apelo do que como obrigatoriedade, já que a matéria afirmava que “praticamente todos os 45 menores que não frequentavam [a escola] é porque tinham razões inteiramente aceitáveis para isso” (Souza, 1967:05). Em dada oportunidade também foi solicitada a realização de exames de fezes para o pagamento dos valores.

Para as consideradas “mães solteiras” com um ou dois filhos, a creche apresentava-se como a assistência mais adequada, nos dizeres do Dr. Relton. Isto porque o valor percebido pelo *per capita* sequer supriria as necessidades alimentares da família. Na falta de outra pessoa que pudesse prover o lar considerava-se mais efetivo que a mãe estivesse dispensada de suas funções para com os filhos e apta ao trabalho externo, atentando ao fato de que “em Brasília os empregos de doméstica ou de limpeza de casa ocupam todo o tempo da empregada” (Souza, 1967:005). A tomar pela generalização, apreende-se o perfil laboral das mulheres cujos filhos inseriam-se na rede de assistência do Distrito Federal.

Além do *per capita* e das creches, um terceiro programa de assistência familiar levado a cabo pelo Departamento de Campos Especializados do Distrito Federal era a orientação individual ou em grupos. Esta face da política familiar consistia na realização de entrevistas, visitas domiciliares e reuniões em grupos de famílias atendidas em quaisquer modalidades de programas. Nas reuniões, cuja frequência não somos informados pela matéria, infere-se que as mães –sobretudo, já que “os maridos ou estão biscateando, no emprego, o à procura de serviço” (Souza, 1967:06)– haviam feito oficinas de costura e de hortaliças. “Não obstante a precariedade das habitações e da falta de satisfatórias condições”, além de não possuírem máquina de costura, as mulheres confeccionavam roupas à mão e haviam logrado incluir na alimentação familiar o “mato”, resultado do esforço em vencer o solo pobre de Brasília (Souza, 1967:06).

Segundo o Dr. Relton Félix de Souza, a maior contribuição da política de orientação referia-se à postura das mulheres que vinham participando dos grupos. Tendo compreendido que deveriam aprender a viver “pela própria iniciativa e que a assistente social as ajuda só no caso em que seus esforços são comprovadamente infrutíferos”, concluía, satisfeito, o diretor do departamento: “a revolta e a lamúria deram lugar a uma atuação inteiramente positiva” (Souza, 1967:06). Tal atuação referia-se a situações em que as famílias encontravam-se em extrema dificuldade, mas logravam resolvê-las sem o auxílio do departamento, como no caso em que tiveram os “casebres” destruídos por conta de

fortes chuvas e ventos e “se vivaram” indo de porta em porta em busca de contribuições materiais.

Finalmente, um último programa referia-se especificamente aos adolescentes do sexo masculino. Na Capital Federal, os meninos envolvidos em atividades laborais eram inseridos no Programa de Assistência ao Menor Trabalhador, que consistia no acompanhamento de suas atividades. Conforme a organização do relato de Relton presume-se que os programas sociais implantados pelo Departamento não eram cumulativos: cada um deles estava destinado e aplicava-se a um perfil da infância e da adolescência. Assim, os meninos que trabalhavam, já tendo ultrapassado a idade escolar –leia-se, referente ao ensino primário–, não recebiam o auxílio *per capita*, limitando-se o departamento ao “encaminhamento do menor ao estudo profissional, ao chegar aos 14 anos” (Souza, 1967:06). A atuação do Programa de Assistência ao Menor Trabalhador parecia positivar a substituição da escolarização em benefício do trabalho, buscando encaminhá-los, na idade de 14 anos, ao “estudo profissional”. Para além da naturalização evidente do trabalho dos adolescentes, ressalta-se a condição de subalternidade das atividades incentivadas: a totalidade dos 75 meninos que, no ano de 1965, foram acompanhados, labutava como engraxate. A questão de gênero também se faz presente, já que nenhuma adolescente recebia o benefício deste acompanhamento em suas atividades laborais.

Diante do que foi apresentado pela reportagem “Uma experiência em Brasília”, a qual tenho analisado nesta seção, compreende-se que a atuação do Serviço Social na cidade, em meados dos anos 1960, limitava-se a um “auxílio” financeiro ou ao nível de orientações às famílias em situação de vulnerabilidade social. A especificidade da assistência prestada no âmbito da família consistia em esforços por alterar os comportamentos parentais –com destaque para o incentivo a atividades de âmbito doméstico, por parte das mulheres– efetuando-se o seu desligamento o mais rapidamente possível. Isto sugere que o eixo norteador das políticas sociais encontrava-se na autonomia familiar, mais do que no bem estar das crianças e dos adolescentes.

Apesar de significativamente limitada, a experiência de Brasília acerca da manutenção do menor no lar era considerada exitosa. O mesmo não se pode afirmar sobre os programas do segundo e do terceiro eixo de trabalho da Fundação. Isso porque, conforme fora apresentado na matéria, a Colocação em Lares Substitutos, por exemplo, foi uma prática que não floresceu, dadas as dificuldades de se encontrar “famílias em condições ideais de

receber menores”. Já as famílias mais abastadas, que teriam condições de participar desta modalidade de colocação, não se mostraram interessadas. Para o Sr. Relton, “elas rejeitaram a proposta, talvez devido ao fato de serem muito fechados a ‘estranhos’” (SOUZA, 1967:04). O contexto apresentado sugere que as famílias que habitavam as vilas mais prósperas da Capital Federal, Planaltina e Brasília, não estavam interessadas nos serviços domésticos ou comerciais que os jovens disponíveis à Colocação em Lares Substitutos podiam oferecer. Seu interesse estava voltado à inserção de membros permanentes na família, em caráter de filhos e filhas. Assim, a adoção, limitada à de bebês recém-nascidos, figurou também entre as ações de destaque do DCEFS/DF: “No ano passado [1965] (...) fizemos 24 adoções. A grande maioria de recém-nascidos: 22. E mais menores houvessem, mais adoções teríamos feito” (Souza, 1967:04).

Como analisado pela historiadora Silvia Arend, as modalidades de colocação familiar voltadas à infância e à juventude foram legalizadas e amplamente adotadas no Brasil a partir da implantação dos Juizados de Menores. Destaca-se que os programas instituídos em Santa Catarina nos anos 1930 e 1940, objeto do estudo de Arend, permaneciam os mesmos disponíveis na década de 1960: a colocação familiar (envio à casa de guardiões); a colocação mediante soldada (remuneração por serviços prestados); a legitimação adotiva (legalização de uma situação de guarda); e a adoção (legalização de caráter permanente de uma filiação não consanguínea). Conforme constatou a historiadora, embora a percepção a respeito do “agregado” fosse distinta para famílias consanguíneas, guardiões e para as crianças e os adolescentes –cujo reflexo apreende-se através das designações “cria da casa”, “aprendiz” ou “peão”– “sabemos que o trabalho infantojuvenil, nos três casos, movia as famílias acolhedoras” (Arend, 2011:267).

A “experiência” dos programas sociais em Brasília e região metropolitana, nos anos 1960, se limitou àqueles que poderiam ser operados junto às famílias de origem. Os demais, que dependiam da existência de soluções assistenciais que não estavam disponíveis ao DCEFS/DF, como os que conformavam o eixo Modalidades de Colocação em Família Substituta, tiveram pouca adesão no momento estudado. Nesse sentido, as experiências no âmbito da família parecem ter se constituído as únicas possíveis: estando a adoção limitada às crianças de primeira idade; a colocação familiar, fracassado; e a internação, de fato, apresentando-se como solução extrema, dada a inexistência de abrigos permanentes na

cidade, os esforços se concentraram em proporcionar auxílio e orientação familiar tendo em vista a sobrevivência das crianças e dos jovens das famílias pobres.

A trajetória de Geraldo e os discursos familistas: o carinho dos pais “é insubstituível”

No ano de 1968, um fragmento de experiência foi eternizado pelas lentes de um fotógrafo. Dois meninos, um negro, outro branco, sorriem e se abraçam. O cenário era a Escola João Luiz Alves, uma das instituições modelo da rede gerida pela Funabem. Dentre os elementos que constituem a imagem, destacam-se a composição étnica, o atendimento humanizado, a brincadeira de criança. A contar pela apropriação daquele momento como discurso, a foto parecia sintetizar um conceito valioso, que a instituição buscava consolidar sobre si.⁷ Uma reportagem publicada em *Brasil Jovem* em 1972 afirmou: “O fotógrafo, em momento feliz, soube aproveitar, naquela época, um instante de alegria: Geraldo, o pretinho símbolo” (Geraldo, 1972:49).

O menino Geraldo possuía dez anos quando protagonizou esta matéria, reportagem de capa do exemplar número 21 da revista. A imagem dos meninos tornou-se um símbolo, daí o título da matéria haver sido “Geraldo, a simpatia da foto símbolo da Funabem”. *Brasil Jovem* se comprometia em contar a história de Geraldo, suas atitudes, dificuldades e as características de seu lar. Enquanto seu coleguinha branco havia sido adotado, o então menino-símbolo vivia em caráter permanente na instituição situada na Ilha do Governador, na cidade do Rio de Janeiro.

Geraldo deu entrada no Setor de Triagem da Funabem no mesmo ano do seu famoso retrato, 1968, aos seis anos de idade. Os agentes policiais o haviam encontrado perambulando pelas ruas. De origem descrita como “desconhecida” e sendo os pais “ignorados”, seu conceito de lar fora transformado, conforme se lê: “Geraldo passou a receber um tratamento humano, a ter boa alimentação, roupas, carinho na medida do possível (o dos pais é insubstituível), recreação, segurança social e tudo o mais que o pudesse fazer um menino razoavelmente feliz” (Geraldo, 1972:49). De acordo com a narrativa, não havia outra opção para o menino senão o abrigo permanente, já que seus responsáveis não haviam sido localizados. No entanto, antes de sua inserção na Escola João Luiz Alves, o menino teve “efetivamente caracterizado o abandono, já que sua mãe,

⁷ Com exceção do exemplar de número 01, em que estampou a capa, e dos exemplares 19, 20 e 21, todas as edições de *Brasil Jovem* reproduziram na contracapa esta imagem das duas crianças.

após ser localizada, alegou que não tinha condições financeiras para ficar com Geraldo” (Geraldo, 1972:49). Frente à “impossibilidade” materna, a ausência paterna ou parental, e após “uma série de exames e entrevistas”, Geraldo foi encaminhado para internação permanente.

Um conjunto complexo de atributos (uns mais, outros menos coerentes) possibilitou elencar Geraldo como menino-símbolo, no sentido de uma trajetória comum a de tantos outros meninos assistidos pela Funabem. Do ponto de vista de um conveniente discurso institucional, tornou-se um símbolo porque “sua história (...) em muito pouco difere da dos outros meninos da Fundação. Sua evolução fora do seio familiar pode ser considerada rotineira: brinca e estuda normalmente” (Geraldo, 1972:48). Contudo, mesmo tendo em vista o apelo sensível da instituição que parecia oferecer tudo o que uma criança precisava para ser feliz, falhando apenas naquilo que “é insubstituível” –ou seja, a família– parece-nos paradigmático que o menino-símbolo tenha sido escolhido dentre aqueles abrigados em caráter permanente, sendo que a Fundação sustentava a predileção pela assistência do “menor na própria família”, conforme abordado anteriormente. Por outro lado, a instituição que acolheu Geraldo figurava entre as escolas-modelo da rede Funabem, apresentando-se excepcionalmente bem equipada e dirigida. Não por acaso ele passou por “exames e entrevistas” antes de encaminhado à instituição, uma espécie de análise de perfil prévia à sua admissão.

Finalmente, salta aos olhos a operacionalização da doutrina da situação irregular, conforme evidenciada no caso de Geraldo, em comparação com a “experiência de Brasília”. Uma vez contatada a mãe do menino, esta alegou insuficiência econômica para a sua criação, que em decorrência disso foi abrigado. Neste caso, havendo instituições “ideais” para o seu desenvolvimento, em detrimento das condições maternas, consideradas desfavoráveis, o auxílio *per capita* não fora cogitado, operando-se a separação da família e a suspensão do pátrio poder. Atente-se ao discurso institucional, aqui reproduzido de uma matéria de 1976:

A Fundação não é uma entidade a mais para internar. Ao contrário, procura proteger a criança e os jovens na família, proporcionando-lhes formação profissional. Ela só separa as crianças do lar quando não existe outro meio de assisti-las, e acredita que o melhor internato não se compara ao lar mais modesto. Insiste, pois, que o internato seja o último recurso a ser utilizado. (Lage, 1976:76).

O caso de Geraldo pode ser um exemplo de contrapelo do discurso? Por que a insistência na família parece ter convivido com a realidade palpável da maior parte da assistência prestada à criança e ao adolescente, alheia à família? Antes que nada, cabe destacar que, desde seus começos, a instituição parece ter operado o desejo –e a ele se apegado– de fazer com que as famílias pobres se responsabilizassem pelos seus filhos. Isto significou insistir na conjugalidade, no valor dos exemplos e nos elementos do discurso familista que apregoavam a família unida e indissolúvel, acima de qualquer carência ou dificuldade.

Como demonstrado pela historiadora Isabella Cosse (2010), nos anos 1960 a relação entre a ordem familiar e a ordem política assumiu novos sentidos. Nos discursos moralistas, a cabal responsabilização paterna e materna para com a prole era concebida como uma barreira de contenção ao comunismo, mas também à nova moral sexual. Os novos papéis e mandatos de gênero disseminados entre as culturas urbanas “modernas” ameaçavam destruir a família, a autoridade e a própria noção de pátria, conforme alegavam as Ligas de Mães e Pais e as Marchas da Família, que se reproduziram por toda a América Latina.

No Brasil, como demonstrou Gutemberg Rodrigues (2000) através da análise dos discursos de Mário Altenfelder, presidente da Funabem entre 1964 e 1974, as preocupações da instituição em relação às “ideias exóticas” não coadunadas com o espírito nacional vinculavam-se intimamente com a corrupção dos costumes e com o ideário da família. Altenfelder compartilhava da ideia de uma elite instauradora da ordem e que atuava, junto ao governo dos generais, na defesa dos símbolos nacionais. Deste lugar privilegiado, partia da problemática dos “menores” para atingir a sociedade como um todo. Através do ideário familista aplicado à menoridade, evidencia-se um divisor de classe: a “ameaça” que rondava os costumes nas classes médias, representada pela defesa do divórcio e do aborto, da pílula e da promiscuidade sexual, não era a mesma que gerava, nas famílias pobres, o abandono dos filhos e a dissolução dos vínculos. Nestas últimas, as razões da “desorganização” eram “o egoísmo e o comodismo” (Altenfelder, 1966:43).⁸ Ambas as nuances sustentavam-se, no entanto, no enredamento entre a família “bem constituída” e o desenvolvimento da nação brasileira em toda sua grandeza.

⁸ Referindo-se ao internamento, Altenfelder concluía, acerca das mães trabalhadoras, com evidente juízo moral: “Interna-se para que a mãe, abandonando seu filho, vá cuidar do fiho dos outros. Interna-se porque não se quer nem pátrio poder nem pátrio dever” (Altenfelder, 1966:43).

Para além do foco na família, mesmo quando esteve ausente, questiona-se em que medida a história de Geraldo, bem como a experiência de Brasília, constituem-se representativas do trabalho assistencial gerido pela Funabem. Dois diagnósticos publicados no ano de 1976 são relevantes para analisar estas questões. O primeiro é oriundo da Comissão Parlamentar de Inquérito do Menor Abandonado – a CPI do Menor. De acordo com Arno Vogel, o diagnóstico da referida comissão apontou que “havia no Brasil cerca de 25 milhões de menores carenciados e/ou abandonados; 1/3 da população infantojuvenil encontrava-se em estado atual ou virtual de marginalização” (Vogel, 2011:305).

No mesmo ano em que estes resultados foram divulgados, uma reportagem-síntese do trabalho levado a cabo pela Funabem fora veiculada em *Brasil Jovem*, cujo título era o seguinte: “Funabem está em todo o país com seus programas”. Neste diagnóstico informava-se que 19 estados da federação mantinham em funcionamento, naquele momento, o programa assistencial *per capita*, o qual abarcava o montante de 46.920 crianças e adolescentes. Acerca dos programas de cunho protetivo, apreende-se que 22 estados possuíam algum tipo de Centro Social e 17 estados haviam construído Fundações Estaduais de gerência no modelo da Funabem.⁹ Não foram informados números sobre o total de crianças e adolescentes inseridos em programas preventivos desenvolvidos nestes centros.

A contar pelos dois números referentes ao programa *per capita*, um relativo à Capital Federal, de 1967, o outro acerca de todo o território nacional, sobre o ano de 1976, percebe-se que este programa social de transferência de renda fora, apesar de pioneiro, extremamente limitado, tendo em vista a demanda apontada pela CPI do Menor. Quanto à abrangência dos centros recreativos, sociais e reeducacionais, entendo que, além de insuficiente em razão das dimensões do território brasileiro, estes estavam limitados em grande medida às capitais dos estados.

Considerações finais: ontem e hoje da assistência à criança e ao adolescente na família

Neste trabalho busquei demonstrar quais eram e como foram operadas pela Funabem as políticas sociais no âmbito da família no período compreendido entre 1964 e 1979, tendo como foco duas experiências, a da cidade de Brasília e a do menino Geraldo. A análise destas

⁹ O Brasil continha à época 25 estados, além do Distrito Federal. O Território Estratégico de Fronteira de Rondônia ainda não havia sido elevado a Estado, e o de Mato Grosso do Sul somente desmembrou-se do Estado de Mato Grosso no ano de 1977.

experiências veiculadas pela revista *Brasil Jovem* evidenciou que as chamadas “políticas de manutenção do menor no lar” foram privilegiadas pelos discursos institucionais. A temática da prevenção, alçada a “grande tarefa” da Funabem, aliava-se aos discursos familistas-conservadores que se fortaleceram com o advento do regime militar na busca por disseminar a percepção de que o lugar natural da infância e juventude era a família de origem, e que o grupo deveria manter-se unido frente a quaisquer adversidades.

Porém, a contrapelo do que apregoavam os discursos oficiais, a implantação de programas de cunho protetivo, cujo objeto de ação social era a família, tiveram tímida irradiação pelos estados brasileiros. O exemplo da “experiência de Brasília” é significativo: a assistência familiar limitava-se a um “auxílio” a ser descontinuado tão prontamente fora possível, além de reduzido em termos de representatividade, o que também pode ser observado em relação aos números totais do programa *per capita* da rede Funabem no ano de 1976. Enquanto o objetivo deste programa de transferência de renda consistia na alteração dos comportamentos parentais e na sobrevivência/ autonomia do grupo familiar, seu caráter descontinuado aproximava esta iniciativa das práticas assistencialistas.

O caso de Geraldo, por sua vez, evidenciou que a instituição inseriu na política de tratamento não apenas as crianças e os adolescentes efetivamente abandonados ou infratores, mas também aqueles cuja família alegava não possuir recursos para a sua criação. Isto possibilitava que as famílias pobres buscassem a inserção de seus filhos na política de abrigo, visando a sua sobrevivência. A instituição, diante deste quadro, parece não ter conseguido trilhar outro caminho senão o de chamar a responsabilidade parental, insistindo em discursos e políticas que ressaltavam a importância da família. Somando-se aqueles infantojuvenis que era imprescindível neutralizar –os infratores– e aqueles abandonados e/ou carentes, o discurso da proteção frente ao tratamento fez-se vazio, ou, como busco sustentar, constituiu-se como um discurso a contrapelo.

Quanto às relações entre estas políticas de âmbito familiar e aquelas empreendidas atualmente, sigo a advertência do historiador Humberto Miranda, de que “faz-se necessário desconstruir o ‘mito fundador’ que considera o Estatuto da Criança e do Adolescente como um ‘divisor’ na prática de buscar garantir o convívio familiar” (Miranda, 2018:303), já que durante a vigência da Política Nacional do Bem Estar do Menor, programas foram instituídos com esta finalidade, como o *per capita*, os grupos de orientação e o “Banco de

Empréstimo”.¹⁰ No que se refere à transferência direta de renda, a experiência da Funabem pode ser entendida como pioneira, no entanto, embora tenha sido orientada por uma instituição e uma política de cunho nacional, os objetivos e a dinâmica desta transferência de valores às famílias distanciam-se das práticas de seguridade social e da lógica dos direitos.

Aldaíza Sposati defende que séculos de assistência social fragmentada, individualizada e tuteladora no Brasil comprometeram a proposição da política pública de assistência social após a Constituição de 1988. De lá para cá, “as lutas pela transição das ações e práticas de assistência social para a condição de política pública tem apresentado inúmeros percalços” na medida em que tal direção “supõe consolidar a assistência social como responsabilidade estatal distinta de sua histórica configuração enquanto prática eventual e subsidiária da sociedade” (Sposati, 2007:437). A mutação proposta, ou seja, o novo paradigma de assistência social é a perspectiva de se alcançar o “padrão de ‘política de Estado’, em contraponto aos modelos de ‘política de gestão’, ‘gestão de ações sociais’, ou de ‘combate à pobreza’” (Sposati, 2007:440). Enseja a Constituição que a assistência social se apresente como um direito de cidadania, da qual os cidadãos possam disfrutar como usuários e não como beneficiários de uma insígnia dos pobres e da pobreza.

Nesse sentido, entendo que o desenvolvimento das políticas de transferência direta de renda, implantadas efetiva e paulatinamente a partir do ano de 2003, representou a consolidação do alcance e do dever do Estado brasileiro com o social. O Programa Bolsa Família, que englobou outros programas de caráter focal (como o Auxílio Gás, o Fome Zero, o Bolsa Escola, entre outros) se configurou como uma política de Estado que tem como objetivo o combate à desigualdade e o desenvolvimento social da população brasileira. Embora ao longo do século XX tenhamos acumulado experiências piloto ou pontuais, as modalidades de benefício instituídas pelo Programa Bolsa Família se constituem ímpares. Em termos qualitativos, o benefício articula-se com outras políticas sociais, não está limitado temporalmente e se inscreve nos marcos da promoção humana. Em termos quantitativos, apresenta-se como o programa social de maior alcance do planeta, abarcando mais de 14 milhões de famílias brasileiras.

¹⁰ O “Banco de Empréstimo” fora uma experiência de crédito familiar levada a cabo no Estado de Pernambuco, durante a vigência do paradigma Funabem/Pnbem. Segundo Miranda, as ações que caracterizavam este empréstimo familiar acentuavam a dependência das famílias pobres, ao mesmo tempo em que consolidavam a ideia de que a Funabem, por seu intermédio, punha em prática o projeto de “manutenção do menor no lar”. Para esta discussão ver MIRANDA, 2018.

Referências bibliográficas e documentais

AÇÃO preventiva ao nível da comunidade, *Brasil Jovem*, ano V, Nº 18, 2º trimestre de 1971, pp. 18-23.

Arend, Silvia Maria Fávero, *Histórias de abandono: Infância e Justiça no Brasil (década de 1930)*. Florianópolis, Editora Mulheres, 2011.

Brasil. Lei n. 4.513, de 1º de dezembro de 1964. *Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4513impressao.htm. Acesso em: 03 jul. 2018.

Cosse, Isabella, *Pareja, sexualidad y familia en los años sesenta: una revolución discreta en Buenos Aires*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2010.

Souza, Relton Félix de, “Uma experiência em Brasília”, in *Brasil Jovem*, ano I, Nº 03, abril de 1967, pp. 02-07.

FUNDAÇÃO é realidade sensível de humanismo, *Brasil Jovem*, ano IV, Nº 16, 4º trimestre de 1970, p. 18.

Geraldo, a simpatia da foto símbolo da Funabem, *Brasil Jovem*, ano VI, Nº 21, 1º trimestre de 1972, pp. 46-50.

GRANDE tarefa da Funabem, A. Ação preventiva, *Brasil Jovem*, ano VI, Nº 21, 1º trimestre de 1972, pp. 66-73.

Lage, Wanda, “Funabem para quem (ainda) não conhece”. *Brasil Jovem*, ano X, Nº 36, 3º quadrimestre de 1976, pp. 77-84.

MENTALIDADE preventiva na proteção do menor. *Brasil Jovem*, ano IV, Nº 15, 3º trimestre de 1970, pp. 82-86.

Miranda, Humberto, “Em busca da família ideal: a Funabem, o abandono de crianças e a política de “manutenção do menor no lar” (Pernambuco, 1960-1970). In: AREND, Silvia Maria Fávero; MOURA, Esmeralda Blanco Bolsonaro; SOSENSKI, Susana. (Orgs.). *Infâncias e juventudes no século XX: histórias latino-americanas*. Ponta Grossa, Toda Palavra, 2018, pp. 285-304.

Altenfelder, Mário, “O nascer da Fundação, O”. *Brasil Jovem*, ano I, Nº 02, dezembro de 1966, pp. 41-44.

PLANO de Prevenção, O. *Brasil Jovem*, ano V, Nº 19, 3º trimestre de 1971, pp. 12-21.

Rodrigues, Gutemberg Alexandrino, *Os filhos do mundo: a face oculta da menoridade (1964-1979)*. São Paulo, IBCCRIM, 2001.

Sposati, Aldaíza. Assistência Social, “De ação individual a direito social”, *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, Vol. 01. Nº 10, jul./dez. 2007. Disponível em: http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf.

Vogel, Arno, "Do Estado ao Estatuto: propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil", In: Pilotti, Francisco; Rizzini, Irene. (Orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 3ª ed. São Paulo, Cortez, 2011, pp. 287-321.