



CARIDADE, FILANTROPIA E ASSISTÊNCIA À INFÂNCIA COMO POLÍTICA DE PROTEÇÃO À CRIANÇA POBRE, ABANDONADA E ÓRFÃ EM DIÁLOGO COM A FILOSOFIA DE PAUL RICOEUR

LÉIA GONÇALVES DE FREITAS¹

RESUMO: Trata-se de um estudo sobre os termos “caridade” e suas fases e o termo “filantropia” e seu desenvolvimento, no sentido de investigar as contribuições dessa discussão para a evolução das políticas de assistência e proteção à infância pobre, abandonada e órfã no Brasil. São conceitos que permeiam o campo da História da Infância, produzindo representações no imaginário social dos sujeitos, demandando, portanto, leitura e interpretação discursiva sobre os efeitos dessas representações no cotidiano das políticas. A metodologia utilizada foi a Pesquisa Documental, refletida à luz de aspectos do referencial teórico ricoeuriano na explicitação de alguns conceitos e. na interpretação de documentos históricos e fontes escritas, que problematizam as políticas de Assistência e Proteção à infância implantadas no Brasil, para acompanhar as mudanças conceituais destas políticas até a década de 1970. Os resultados apontaram que as Políticas de assistência à infância desenvolvidas no Brasil até a década de 1970 assumem um caráter eugenista e higienista, com ações votadas para a assistência à maternidade, vacinação, erradicação de doenças e mortalidade infantil.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas. Assistência e proteção. Infância.

ABSTRACT: This is a study on the terms “charity” and its phases and the term “philanthropy” and its development, in the sense of investigating the contributions of this discussion to the evolution of assistance and protection policies for poor, abandoned and orphaned children in Brazil. Brazil. These are concepts that permeate the field of Childhood History, producing representations in the social imaginary of the subjects, demanding, therefore, reading and discursive interpretation about the effects of these representations in the daily life of policies. The methodology used was Documentary Research, reflected in the light of aspects of the Ricoeurian theoretical framework in the explanation of some concepts e. in the interpretation of historical documents and written sources, which problematize the policies of Assistance and Protection to children implemented in Brazil, to accompany the conceptual changes of these policies until the 1970s. the 1970s took on a eugenics and hygienist character, with actions aimed at maternity care, vaccination, eradication of diseases and infant mortality.

KEYWORDS: Policies. Assistance and protection. Childhood.

¹ Professora Adjunta da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Pará (UFPA). Doutora em Educação pela Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: leiafreitas@ufpa.br.

O texto discute os termos “caridade” e suas fases e o termo “filantropia” e seu desenvolvimento, cujo objetivo é investigar as contribuições dessa discussão para a evolução das políticas de assistência e proteção à infância pobre, abandonada e órfã no Brasil. Trata-se de conceitos científicos interligados ao campo da História da Infância que produzem representações² no imaginário social dos sujeitos, demandando, portanto, leitura e interpretação discursiva sobre os efeitos dessas representações no cotidiano das políticas (RICOEUR, 1976).

Para tanto, fizemos uma incursão nas políticas públicas, por meio de estudos nos Relatórios Presidenciais do Brasil de 1970 a 1979, cujo intuito foi investigar as políticas de assistência, proteção e educação à infância no Brasil nessa década, analisando, sobretudo, os programas, projetos, ações e iniciativas de cunho educativo, cultural e de proteção às crianças e sua relação com o contexto econômico, social e educacional, problematizando políticas de Assistência e Proteção à infância implantadas no Brasil na década de 1970 e sua materialização.

A metodologia utilizada foi a Pesquisa Documental à luz da matriz de análise do discurso ricoeuriano ao afirmar que o uso de documentos nos ajuda a resgatar a história esquecida. Sendo assim, estes devem ser apreciados e valorizados. Nos dizeres do autor, documento “é tudo o que informa um pesquisador, cuja investigação é orientada por uma escolha razoável de questões” (RICOEUR, 1997, p. 1998). O documento é a prova material das evidências, daí ser necessário assegurar a sua autenticidade, confiabilidade e qualidade. A procedência deve ser verificada, assim como as intenções de seus autores, a natureza do texto, os conceitos chave e a lógica interna da escrita.

O documento é a garantia da história, pois traz uma narrativa e um debate que se compõe como rastro comprobatório dos fatos, tendo que “a história é uma narrativa verdadeira e os documentos constituem seu último meio de prova, esta alimenta a pretensão que a história tem de se basear em fatos” (RICOEUR, 1995a, p. 198). Essa escolha metodológica foi motivada por compreendermos que demarca as fases analíticas dos discursos das políticas voltadas à infância no Brasil na década de 1970.

Entendemos por política a conjugação de ações de indivíduos e grupos humanos dirigidas a um fim ou bem comum (RICOEUR, 1991a). Segundo Ricoeur (1968, p. 252), a política é o que os homens fazem dela. Entretanto, ela é paradoxal, pois “a existência política do homem desenvolve um tipo de racionalidade específica”³.

² As representações são imagens que o sujeito imaginador reproduziu de algo que ele participa (RICOEUR, 1983).

³ Nestes termos, a política tem uma racionalidade específica que exige o controle do poder direto nos contextos que ocorre: “Racionalidade específica, mal específico, tal é a dupla e paradoxal originalidade do político. A tarefa

Sendo política e poder indissociáveis, a política só se concretiza no contexto da prática, pois ela decorre das ações humanas, logo, da relação de poder existente entre os homens na arena de disputas, acordos e saberes, se constituindo, assim, a política em uma práxis cotidiana. Consequentemente, “o poder só existe onde uma ação em comum é regrada por um laço institucional reconhecido” (RICOEUR, 1995a, p. 18). É esta dimensão da política, como reconhecimento de um “laço institucional” imprescindível que nos permite pensar a política em termos de políticas públicas.

Na primeira seção apresentaremos as fases das políticas de assistência às crianças pobres com foco no conceito ricoeuriano de caridade. Na segunda seção apresentaremos o momento caritativo e filantrópico das políticas públicas de proteção à infância no Brasil. Por fim, trataremos do discurso político de atendimento à infância nos relatórios presidenciais brasileiros na década de setenta

1 As fases das políticas de assistência às crianças pobres e o conceito ricoeuriano de caridade

Demarcamos que foram três as fases das políticas de assistência às crianças pobres, abandonadas e órfãs em nosso país: a primeira fase é de caráter caritativo, e chega a meados do século XIX; a segunda fase é de caráter filantrópico, presente até a década de 1960; e a última fase é denominada de caráter de Estado de Bem-Estar ou Estado Protetor, que se inicia a partir de 1960 e está presente até o momento.

Para Kuhlmann Jr. (2010, p. 56), a palavra caridade recebeu muitos significados ao longo do tempo, desde o relacionado à “religião, ao Estado, ou a um sentimento de ordem individual”. Por isso, Ricoeur (2012, p. 5) afirma que “todos os corpos juntos e todos os espíritos juntos, e todas as suas produções não equivalem ao menor movimento da caridade”. Para o autor, a caridade é de uma ordem maior, sobrenatural, não se encontrando no serviço oculto do social, nem escondida na humildade dos postos abstratos da segurança social.

A caridade se encontra no amor. Por vezes, ela está no exibicionismo de nossas ações e escarnecida na inumana justiça (RICOEUR, 1968). Isso quando as relações sociais em face de outrem são, sob um modo ou outro, disfarçadamente hipócritas; neste caso, a caridade se apresenta como malefício e jamais pode ser vista como critério para se pensar o amor caritativo (RICOEUR, 1968).

da filosofia política é, a meu ver, explicar essa originalidade e elucidar-lhe o paradoxo; pois o mal político só pode brotar da racionalidade específica do político” (RICOEUR, 1968, p. 252).

A caridade deve, pois, ser central na relação humanitária entre o próximo e o *socius* (RICOEUR, 1968). É ela que dá uma intenção comum entre ambos: o amor relacional. Neste sentido, toda mediação social é o encontro histórico entre a caridade e o amor humano. Mas, o autor nos lembra de que quiçá tenhamos atingido pessoas nas relações longas, pois, ao passar dos anos, os diferentes contornos relacionados ao conceito de caridade fizeram com que este, muitas vezes, fosse às nossas mãos somente fragmentos da caridade.

2 O momento caritativo e filantrópico das políticas públicas de proteção à infância no Brasil

2.1 O momento caritativo

No Brasil, a fase caritativa das políticas públicas de proteção à infância se caracteriza em três momentos: uma informal e duas formais. A primeira fase, informal, denominada de Expostos e filhos de criação, é representada pelo costume de criar um filho alheio em casa de família: “Seria o ato de recolher e de criar um recém-nascido abandonado, um ato de caridade, de compaixão, de piedade cristã?” (MARCÍLIO, 1998, p. 138). Para a autora, criar um “exposto” significava, além de um componente religioso, um ato de vantagens econômicas, pois a Câmara local ou a Roda dos Expostos, em alguns casos, pagava à família para abrigar o desvalido. Outra situação muito recorrente era a vantagem de o criador ter mão de obra suplementar e gratuita em casa.

O segundo momento da fase caritativa é a formal, representada pelos “expostos” assistidos pelas Câmaras Municipais. Esta era fundamentada em discursos caritativos, que indicavam a existência de mecanismo de controle social desde o século XVI, deslocando o domínio da Igreja para o Estado, ao mesmo tempo em que estabelecia múltiplas alianças com o setor privado.

Marcílio (1998) relata que a obrigação dos Conselhos Municipais com a assistência à infância pobre existe desde o século XVI, quando as Ordenações Manuelinas e Filipinas obrigavam estes a criarem os órfãos, ficando, portanto, a Municipalidade forçada a dar assistência aos enjeitados, caso não houvesse nesses locais instituições para tais fins. Nos dizeres de Marcílio (1998, p. 141): “aquele que recolhesse em sua casa uma criança encontrada exposta deveria levá-la à Igreja para ser batizada e só então poderia recorrer à Câmara local solicitando o auxílio para sua criação”.

Quanto aos estabelecimentos de caridade, as Câmaras auxiliavam na manutenção sempre que possível, como previa o artigo 69 da Lei dos Municípios de 1828. Com isso, as

Câmaras, em grande parcela, eximiram-se de suas responsabilidades em auxiliar as Casas de Misericórdias e as famílias que criavam expostos e enjeitados (MARCÍLIO, 1998).

O terceiro momento da fase caritativa é a formal, representada pela Roda dos Expostos, que marca a preocupação com o recolhimento de crianças órfãs e expostas – ideologia cristã. Inicia-se, aqui, o penetrar das instituições asilares religiosas na legislação brasileira, tal como no Decreto nº 407/1846, que dispensa a amortização de leis a favor do recolhimento de conventos, e o Decreto nº 994/1858, que financia a manutenção de hospitais e asilos para o recolhimento de “expostos”, com subsídios dos cofres públicos e da Igreja.

Em 1738, foi criada a Roda dos Expostos do Rio de Janeiro; em 1789, foi fundada a terceira Roda em Recife; e, em seguida, outras mais foram surgindo nas diversas cidades brasileiras. Ao todo, Marcílio (1998) contabilizou quinze Rodas no Brasil: Salvador, Rio de Janeiro, Recife, Porto Alegre, São Paulo, Rio Grande, Pelotas, Santa Catarina, Campos (RJ), Cuiabá, Vitória, Cachoeira (BA), Olinda, São João Del Rei e São Luiz. Era o local onde as famílias deixavam as crianças enjeitadas. Lá elas permaneciam até aos sete anos de idade. Durante esse tempo, ficavam à disposição do juiz de menores, que decidia sobre seu destino. O centro desse estabelecimento “era o sentimento da fraternidade humana, de conteúdo paternalista, sem pretensão a mudanças sociais” (MARCÍLIO, 1998, p. 134).

Administradas pelas Casas de Misericórdia, as Rodas eram essencialmente urbanas e precárias, sem ventilação e iluminação. Os espaços físicos quase sempre eram inadequados em termos higienistas. A situação financeira era outro problema: mal administradas e com alto índice de desvio de verbas, as Rodas, em geral, estavam em situação de decadência, “resultando disso, sérios prejuízos ao sistema de proteção aos expostos” (MARCÍLIO, 1998, p. 150).

2.2 O momento filantrópico

Na República, a caridade é substituída pela Filantropia, uma hábil invenção que ocupa uma posição entre o privado e o Estado, marcando assim o “equilíbrio entre as funções do Estado liberal e as difusões de bem estar e de gestão da população” (RIZZINI, 2011, p. 94). Conceitualmente, [...] a palavra filantropia, filha do Iluminismo, do Higienismo, da Revolução Industrial incorpora-se no vocabulário europeu para designar oposição às fundações religiosas, e considerar-se como obra pluralista, neutra ou interconfessional (MARCÍLIO, 1998, p. 27).

Essa nova política visava o saneamento moral, função regulatória de enquadramento à disciplina e ao trabalho desde a infância. Vê-se aqui a dualidade na defesa da criança (percebida “como em perigo”) e a defesa da sociedade (a criança vista “como perigosa”). Em ambas, as

situações e a preocupação eram a condição socioeconômica na qual viviam as crianças abandonadas, sem respeito, viciadas, entregues à ociosidade e às más influências (RIZZINI, 2011).

O primeiro projeto de política pública filantrópica brasileira em favor dos órfãos e dos abandonados de que se tem registro é datado de 1855. Esse projeto foi a criação de Asilos de Educandos em quase todas as regiões brasileiras e a intervenção às Misericórdias, transformando-as em instituições de proteção à infância desvalida, pobre e órfã (MARCÍLIO, 1998).

Com objetivo de preparar o bom cidadão, a filantropia também visava formar o bom trabalhador, obediente, disciplinado. Era preciso assistir para prevenir. Foi com esse ideal pedagógico que medidas importantes puderam ser observadas no Brasil, desde o século XVIII, mas de acordo com Marcílio (1998), as instituições filantrópicas tinham o objetivo de preparar para o trabalho, evitar a vagabundagem e a ociosidade. Ademais, propunham reprimir a vadiagem por ser esta considerada a causa da delinquência. E, por se tratar de menores abandonados, a educação era necessária para a integração social e moral e o exercício profissional.

Com o crescimento da pobreza, era desafiador para o Poder Público prover assistência e proteção à infância. Paralelamente, existia a violência nas cidades, que cada vez mais se tornava quadro social assustador diante de dados alarmantes de trabalho infantil, exploração sexual de menores, delinquência juvenil, violência infantil, ao turismo sexual e ao tráfico de crianças, à ação violenta da polícia sobre os menores, à pornografia infantil, pedofilia e outros. Era preciso garantir, na prática, o direito das crianças, que diariamente era violado e usurpado neste país.

No Relatório Presidencial (GEISEL, 1976, p. 110), é evidente tal processo, pois todos os investimentos e iniciativas das atividades no setor da educação estavam “voltados para os grandes objetivos do desenvolvimento econômico e social do País”. Todavia, o progresso latente apresentava problemas e contradições para a moderna sociedade brasileira. Importa destacar que esse projeto desenvolvimentista, instaurado no contexto brasileiro na década de 1970, é produto da modernidade, cujo pressuposto é a tal superioridade civilizatória. Nesse sentido, as populações que não comungam deste ideal são consideradas incivilizadas.

No Brasil, em formato histórico, esse modelo de violência se encontra enraizado, a despeito dos muitos e variados prejuízos causados às infâncias, marcadas pelas adversidades de um conjunto de políticas autoritárias, que têm na lógica desenvolvimentista seu mais alto grau

de consolidação, caracterizadas, mormente, por novos, mas não menos nocivos, modos de medidas políticas, o delineamento do capitalismo que impossibilita a vivência da diferença como complementaridade sócio-histórica.

Do ócio à criminalidade era um passo; contudo, era preciso combater a vagabundagem, a mendicância e a vida pregressa dos desocupados. Os pobres agora passam a ser classificados em dignos e viciosos. Os primeiros eram os que, com poucos recursos, mantinham sua família e eram fiéis aos mandamentos religiosos. Eram os dóceis ou os disciplinados (FOUCAULT, 1982). Mas, por qualquer evento ruim, estes poderiam se tornar viciosos, seja pela morte de um ente querido ou a perda de um emprego. Aos viciosos, eram necessários vigilância e controle permanente (RIZZINI, 2011).

Essa ação moralizadora estava presente ainda na área médica, na orientação aos cuidados com a higiene e com a saúde da criança; em campanhas educativas quanto à prevenção e transmissão de doenças como a sífilis e a tuberculose; em orientação aos nubentes quanto ao exame pré-nupcial e à vacinação. Enfim, era o higienismo brasileiro se apresentando como “caminhos pelos quais foram desenvolvidos os ideais de assistência e proteção à infância, concorrendo em um projeto de saúde que tinha como ponto fundamental a Educação para se evitar a mortalidade e as doenças” (GUIMARÃES, 2016, p. 247).

O discurso de povo sadio e forte estava bem demarcado no âmbito das políticas públicas, como se verificou nos Relatórios Presidenciais Brasileiros no período de 1970 a 1979, materializado no discurso político de atendimento à infância.

3 O discurso político de atendimento à infância nos relatórios presidenciais brasileiros na década de setenta

Os estudos realizados nos Relatórios Presidenciais Brasileiros, no período de 1970 a 1979, evidenciaram que, no campo da assistência materno-infantil, importantes medidas foram ditadas pelo Decreto nº 69.514 de 9 de novembro de 1971, visando maior e melhor atendimento às gestantes, à nutriz, aos lactantes, à criança em idade pré-escolar e à criança em idade escolar. Dentre elas, citamos o **art. 2º, que prevê ações de:** a) assistir à gestante, à nutriz e aos lactentes; b) proteger à criança em idade pré-escolar; e c) proteger à criança em idade escolar.

Já no ano de 1974, o Relatório faz referência à vacinação, à proteção materno-infantil e à saúde mental e, ainda, às doenças transmissíveis e ao câncer. Como principais realizações, destaca-se o controle da tuberculose, com a “introdução da vacinação BCG⁴, por via dérmica,

⁴ BCG significa *Bacillus Calmette-Guérin*, vacina contra a tuberculose, uma doença que pode ser transmitida pelo ar, atingindo especialmente os pulmões.

aplicada em pré-escolares, escolares e adolescentes” (MÉDICI, 1974, p. 135), além de vacinação em massa contra a poliomielite.

Essas medidas eugênica-higiênicas⁵ eram carregadas de vários discursos, dentre eles o de que “povo sadio, eugênicamente forte, é o desejo e aspiração das nações civilizadas, logo tomando a Eugenia como importante fator para a redução da mortalidade infantil, articulando-o a uma noção de assistência e direitos da infância” (GUIMARÃES, 2016, p. 243). Para a autora, havia contradições entre os termos “Eugenia” e “Higienismo” em relação à noção de nação. No Brasil, os intelectuais tinham o entendimento de inferioridade racial relacionado à pobreza, acepção segundo a qual os pobres eram sujeitos viciosos, vagabundos, “desprovidos de educação e propensos às doenças físicas e mentais de toda a sorte, sendo os únicos e exclusivos responsáveis pelo seu estado de depravação e mediocridade moral e intelectual – conforme os discursos das elites e intelectuais de momentos anteriores” (GUIMARÃES, 2016, p. 243).

Todavia, embora diferentes em suas concepções, a Eugenia e o Higienismo se entrecruzaram, pois, conforme elucida Pacheco (2017, p. 68), ambos visavam “curar o Brasil da doença, e da degeneração racial, para tanto, a educação higiênica e o saneamento, promoveriam a limpeza do país [...] assim, saneamento, higiene e eugenia estavam muito próximas e confundiam-se dentro do projeto mais geral de ‘progresso’”.

Carregados de discursos ideológicos, a Eugenia e o Higienismo eram utilizados como justificativa para controlar o pobre e “estabelecer uma nova mentalidade visando afastar da população como um todo o caos que estava instalado numa sociedade em constante processo de transformação e crescimento populacional” (GUIMARÃES, 2016, p. 244).

Nessa mesma vertente, medidas foram realizadas pelo Governo Federal, tais como: “atividades relativas à Saúde Materno-Infantil; investigações epidemiológicas; campanhas de prevenção; assistência médico-hospitalar; pesquisa de formação de pessoal especializado” (MÉDICI, 1974, p. 137).

No eixo da assistência social, o Relatório Presidencial de 1976 registra que...

O Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN foi reformulado para executar o PRONAN⁶ (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição) destinado a

⁵ A “eugenia” e a “higiene” foram, historicamente, muito controversas, estando ligadas à noção de raça, em que intelectuais associavam o povo brasileiro ao entendimento de inferioridade racial relacionado ao processo de miscigenação, vendo a população pobre como indivíduos “entregues” aos vícios, desemprego (entendido como vagabundagem), desprovidos de educação e propensos às doenças físicas e mentais de toda a sorte, por sua própria responsabilidade (GUIMARÃES, 2016, p. 243).

⁶ O PRONAN envolve conjunto integrado e consistente de programas e projetos, contemplando o Programa de Suplementação Alimentar (atendimento a gestantes, nutrízes e crianças entre 0 e 6 anos; alimentação ao escolar

apoiar os grupos biologicamente vulneráveis como as gestantes, nutrizes, crianças de 0 a 14 anos de idade e trabalhadores de baixa renda (GEISEL, 1976, p. 109).

No mesmo fito de discussão salvacionista, o Código de Menores de 1979 (Lei nº 6.697) traz: proteção ao trabalho do menor; ajustamento ou integração sócio-familiar do menor; obrigatoriedade da escolarização e profissionalização infantil; obrigatoriedade educacional nas instituições de Assistência e proteção ao menor e; obrigatoriedade da família quanto à vigilância, cuidado e da educação do menor. Isto nos faz refletir que a lei assegura em termos de direito o mínimo do corpo político, porque por ela “expressa o corpo das convenções morais” (RICOEUR, 1995b, p. 175) resumida na ideia de ordem, e qualquer atentado à lei é um atentado à ideia de ordem moral de responsabilidade. De acordo Ricoeur (1995b, p. 54), no plano jurídico, o Estado é responsável pelos efeitos de sua ação, porque a omissão de sua responsabilidade pode causar danos ao outro; e no plano da moral, ele é responsável pelo outro sujeito, enquanto instituição. Assim, “a responsabilidade estende-se à relação entre o autor da ação e aquele que a sofreu, à relação entre agente e paciente (o receptor) da ação”.

Essa responsabilidade apresenta três dificuldades: a primeira é identificar o responsável no sentido próprio do autor; e a segunda é identificar o tempo e o espaço de uma responsabilidade na cadeia dos efeitos suscetíveis, pois essa cadeia é infinita; a terceira dificuldade refere-se à ideia de reparação, indenização e segurança contra os riscos da falta de responsabilidade (RICOEUR, 1995b).

Trata-se, a bem dizer, que o dilema é o seguinte: por um lado, a boa intenção do Estado acaba por suprimir na esfera da responsabilidade o efeito das leis no contexto da prática, caso este ignore as consequências de uma ação de má fé, não aplicando de fato a legislação na materialização concreta do bem-estar do sujeito. Por outro lado, o indivíduo, ao assumir para si todas as consequências de se responsabilizar indiscriminadamente pela ação estatal, não consegue assumir nada, pois “sois responsáveis por tudo e culpados por tudo!” (RICOEUR, 1995b, p. 58).

Neste caso, pode haver então uma completa negligência do Estado e dos efeitos colaterais da ação estatal, quanto à responsabilidade concreta de materializar com qualidade os serviços ofertados à comunidade. Com efeito, as ações e projetos educativos, culturais e sociais vão sendo impactados à medida que os atendimentos são prestados, sem referência ou comprovação da prática, de seus efeitos e consequências reais à humanidade. Requer-se, assim,

de 7 a 14 anos; incentivos a programas de alimentação ao trabalhador; Programa de Apoio ao Pequeno Produtor e o Programa de Atividades Complementares) (GEISEL, 1976, p. 109).

do ponto de vista da moralidade de responsabilidade, traduzir em termos legais esses atendimentos.

Na Fundação Nacional de Bem Estar do Menor – FUNABEM, por exemplo, o discurso do atendimento se ateve aos menores “desfavoráveis culturalmente”. Segundo o Relatório Presidencial (GEISEL, 1979, p. 166), em 1978, foram celebrados 21 convênios com 14 Unidades da Federação. Estes convênios permitiram o atendimento a 31.754 menores. Em 1979, a rede foi expandida para 586 municípios de todos os Estados com atendimentos de “242.024 mil menores em programas preventivos e em unidades terapêuticas” (GEISEL, 1979, p. 166).

Esses dados confirmam o controle jurídico legitimado do Estado na intervenção autoritária do poder público à proteção da infância. Todavia, escamoteiam a ação humanista de prevenção moralizante (RIZZINI, 2011). Moralmente, médicos e juristas defendiam a assistência e proteção à infância, cada um a seu modo, e, todos desejando o bem-estar do menor, ao menos discursivamente. Na prática, porém, isso só acontecia em circunstâncias excepcionais, ou quase sempre aos pobres idosos, aos incapacitados para o trabalho, aos doentes mentais e às crianças em tenra idade, em razão de que estas categorias incentivam a vagabundagem ou a ociosidade (RIZZINI, 2011).

O Estado, neste sentido, é fonte de direito, mas se encontra desconfortável para se comportar como todo e como parte na garantia desses direitos (RICOEUR, 1995b). Além disso, no contexto da prática, a Política pública é invadida por representações que interferem diretamente no resultado, pois elas sofrem interferências de variadas interpretações que produzem efeitos e consequências, que por vezes, resultam em uma missão civilizadora presente, especialmente, nos Planos Nacionais de Desenvolvimento gerido em Altamira na década de 1970. Indicamos que, naquela época, a Política pública brasileira foi materializada por meio de três Planos Nacionais de Desenvolvimento⁷.

Aqui destacamos dois: o I Plano Nacional de Desenvolvimento– PND, de 1972/1974, que correspondia ao período do *milagre brasileiro* do Presidente Médici; este tinha como objetivos principais elevar o Brasil, no espaço de uma geração à categoria de nação desenvolvida; duplicar, até o final da década, a renda *per capita*; e fazer a economia crescer entre 8% e 10% até o final do Plano (GERMANO, 1994).

⁷ O I Plano Nacional de Desenvolvimento foi instituído pela Lei nº 5.727, promulgada em 1971, época em que foi instituído o programa Metas e Bases para a Ação de Governo (1970-1974)(GERMANO, 1994).

O II PND, de 1975 a 1979, elaborado sob o impacto da crise monetária internacional e do petróleo, com tensões econômicas em âmbito mundial, se voltou para as diferentes dimensões e aspirações da nação brasileira. O objetivo do plano era o aumento da mão de obra, das exportações e do mercado interno. Se o trabalho era visto como degradante para a elite; para os pobres, tinha resquício da perseguição, humilhação, coação e força de nossa trajetória de trabalho escravagista (GERMANO, 1994).

Junto com os três PND, foram elaborados e implantados três Planos Setoriais de Educação e Cultura - PSEC, todos com visão utilitarista e interessada na educação com vistas ao mercado. O I PSEC (1972-1974) compreendia dez programas de governo: 1) Programa do ensino primário e médio; 2) Programa de aperfeiçoamento do magistério; 3) Programa de educação de adultos; 4) Programa global de assistência ao educando; 5) Programa de implementação da reforma universitária; 6) Programa de melhoria das condições de remuneração do magistério; 7) Programa de formação e treinamento intensivo da mão de obra; 8) Programa de integração do educando no mercado de trabalho; 9) Programa de integração das universidades nas comunidades; 10) Programa de pesquisa de desenvolvimento para o setor educacional. Chamamos atenção para os programas número 1 e 4, por se referirem à infância.

O II PSEC (1975-1979) introduz os primeiros ensaios sobre a municipalização. Este era composto de duas partes: 1) apresentava uma visão sintética do panorama cultural, e avaliação do primeiro Plano; 2) apresentava definição dos objetivos gerais e específicos para cada etapa e nível de educação e as estratégias globais e específicas para alcançá-los. Seu destaque é sua omissão no que diz respeito à questão da infância brasileira.

Em linhas gerais, pretendemos neste recorte caracterizar que as relações estabelecidas no âmbito da política dentro de um determinado período histórico são conformadas por uma série de situações: econômicas, sociais e educacionais vigentes e de sua articulação e utilização de diferentes mecanismos de organização legislativa. Dessa forma, evidenciamos a vigência, no país, durante as décadas de 1970, de um Estado Federalista Centralizador⁸, destacando como marcas do período: 1) a escassa autonomia política das esferas de governo subnacionais; 2) ausência de autoridade dos Estados sobre suas forças militares e ampla centralização fiscal da União; 3) e, a instauração de mecanismos de forte controle social.

Vão se configurando, assim, relações governamentais semelhantes às existentes em um Estado Unitário, onde há concentração da autoridade política, fiscal e militar ao governo central,

⁸ Segundo Germano (1994) é quando a quantidade das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo necessário a fim de que possam ser consideradas entidades subjetivas de administração.

acrescidas de acentuado autoritarismo. É sob a ótica desse governo que as políticas de assistência, proteção e educação à infância vão sendo construídas, especialmente a voltada para educação do menor. Esta era centralizadora, decisória, marcada por um estilo tecnocrático-autoritário, com brechas para negociações clientelistas (RIZZINI; PILOTTI, 2011). Esse padrão mais geral foi o suporte para uma grande expansão e complexificação dos programas e ações governamentais, prioritariamente, educacionais.

No período que se segue, de 1962 até 1979, os instrumentos de racionalidade tecnocrática e concepção tecnicista da educação foram o direcionamento da educação brasileira (RIZZINI; PILOTTI, 2011). Isso prejudicou as escolas públicas, exacerbando a burocratização do ensino, o controle das atividades, além de ignorar as especificidades do processo pedagógico relacionado à infância. Nesse período, houve uma ruptura político-institucional, sendo instituídos os ciclos dos Planos Nacionais de Desenvolvimento. A escola é utilizada como veículo de inculcação dos ideais da “revolução”, que começa a divulgar o *slogan*: “Brasil: ame-o ou deixe-o”, pregado desde as creches e transferido para todas as esferas da educação, relacionando-o por lei às diretrizes e normas do Plano Geral do Governo.

Isto levou a duas questões: primeiramente, era preciso investir em educação, principalmente, na fase pré-escolar, pois a política educacional previa um atendimento de 60 mil crianças de quatro a seis anos, até 1975. É importante lembrar que, de acordo com o Relatório Presidencial de 1977, havia carência econômica e social de grande parcela das crianças matriculadas no pré-escolar, como demonstra o excerto abaixo:

[...] 60% das crianças matriculadas no pré-escolar são carentes econômica e socialmente; em vista disso foram reforçadas, através de encontros e simpósios em nível federal, as ações desenvolvidas por outros órgãos setoriais, tais como os de saúde, alimentação e serviço social (GEISEL, 1977, p. 157).

Segundo, com a necessidade de mão de obra feminina no mercado de trabalho, nos anos de 1970, aconteceu o Movimento de Luta por educação de base, impulsionado por mães trabalhadoras, que reivindicavam junto ao Estado a criação e ampliação do atendimento pré-escolar para crianças das classes populares. Neste ínterim, o Governo Federal faz saber que:

[...] no que concerne ao problema da infância, serão postos em práticas programas de educação, objetivando tornar as populações cônscias da sua importância e integrar vários órgãos – oficiais, oficiosos e particulares – de modo a evitar nesse campo o paralelismo das atividades, cuja existência onera custos operacionais (MÉDICI, 1970, p. 61).

Foi implantada também na década de 1970 a Lei de Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º Graus – Lei nº 5.692/1971, que prevê a duração de oito anos para o 1º grau e sugere para a educação da criança pequena a criação de creches e jardins-de-infância. A referida lei defendia a educação para os filhos das mulheres trabalhadoras. Contudo, no discurso presidencial, a alusão é feita à nova estrutura do Ensino Fundamental, à obrigatoriedade e consequente gratuidade da educação para as crianças até aos 14 anos de idade, como evidenciamos no referido trecho:

A nova estrutura do ensino fundamental [...] marcará a ruptura definitiva com a natureza do ensino de mera preparação geral, passando todas as crianças pelas oficinas de prática (eletricidade, motores, madeiras, massas, agricultura etc.), a fim de despertar vocações e orientar a escolha da futura carreira profissionalizante (MÉDICI, 1971, p. 83).

Passeti (2015) afirma que, nesta década, a educação pré-escolar se tornou mito no país. Com característica compensadora para todos os males – educacionais, nutricionais e culturais, a sociedade brasileira, por meio das crianças, necessitava do progresso. Neste caso, o “homem, razão de ser do desenvolvimento, não pode, portanto, ficar à margem de qualquer programa que objetiva o ritmo de crescimento do país” (QUADROS, 1961, p. 73). Por conseguinte, “o desenvolvimento pessoal de cada brasileiro estará em todos os setores, na dependência de sua capacidade para assimilar e dominar uma cultura que só pode ser aprendida e aprimorada através da escola” (GOULART, 1963, p. 120).

A grande empreitada é a expansão do ensino, a fim de gerar força produtiva desde a infância, “assegurando a cada criança ou adolescente o mínimo de conhecimentos indispensáveis para que se conquistem um lugar entre as forças produtivas” (GOULART, 1963, p. 120).

Garantir aos brasileiros um mínimo de escolarização era a meta mais urgente do presidente Jânio Quadros, prevista no seu Programa de Emergência, que representava o maior esforço para enfrentar o problema educacional brasileiro. Neste Programa, foram investidos cerca de seis milhões de cruzeiros em equipamentos e em sala de aula. O alvo era o reajustamento “do sistema educacional às novas necessidades do desenvolvimento” (GOULART, 1963, p. 124).

Desde os anos de 1960, o Brasil se preocupava com a escolarização emergencial das massas. Todavia, essa efetivação só acontece em 1979, com a ampliação da rede pré-escolar, “na aquisição de material didático e equipamentos e no treinamento de recursos humanos; isso

resultou na criação de 5 mil novas vagas e a melhoria das condições de atendimento de 45 mil crianças, em 1978” (GEISEL, 1979, p. 133).

Essa concepção desenvolvimentista de educação compactua com o sentimento de nação presente na década de 1960 e 1970. Os três PSEC, para os mesmos períodos dos PND I, II e III, tinham como premissas a Teoria do Capital Humano, concebendo a educação como fator de produção e de consumo.

A política pública brasileira converge, assim, com a afirmativa de Frigotto (2010, p. 29), ao se referir ao exame das relações entre a prática socioproductiva da existência e estrutura econômico-social capitalista. Para ele, “[...] a redução do conceito de homem, de trabalho, de classe e de educação evidenciada na visão do capital humano” devem ser analisadas à luz das “[...] condições históricas e da base material sobre a qual e em função da qual nasce e se desenvolve a teoria do capital humano” (FRIGOTTO, 2010, p. 31). Nessa perspectiva, se pensava a educação como geradora de produtividade. Com função ideológica e, sobretudo, articulada ao movimento global do capital, estava submetida ao jogo antagônico dos interesses da sociedade de classe, que vê na educação a articulação para a produção do capital-trabalho. Desse modo, é no processo de escolarização que a questão capital-trabalho vai sendo evidenciada, visto que, quanto maior o nível de qualificação para o desempenho no mercado de trabalho, maior é a qualidade de vida dos indivíduos (pois disso decorre o aumento da renda e as condições salariais), do trabalho e da produtividade.

Sob esse enfoque, em 1972, foi feita a reforma do ensino de 1º e 2º graus (Lei nº 5.792). Quanto à educação pré-escolar, Germano (1994) destaca o Parecer nº 2.018 do Conselho Federal de Educação (CFE) de 1974, que propõe a elaboração de legislação contendo normas e procedimentos que regulamentam a implantação de programas dirigidos às populações em idade pré-escolar. Recomenda ainda que sejam buscadas novas fontes de recursos financeiros para subvencionar a educação pré-escolar no Brasil. Nesta mesma linha, está o Parecer nº 1.600 do CFE, de 1975, que indica a habilitação em nível de 2º grau para a formação do magistério pré-escolar.

Em 1975, é criada a Coordenação de Educação Pré-Escolar, primeiramente chamada de CODEPRE e depois COEPRE, vinculada ao Ministério da Educação e Cultura – MEC, e a realização do I e II Seminários de Planejamento da Educação Pré-Escolar, em 18 de abril e 22 e 23 de maio, respectivamente. Tais ações evidenciaram a política brasileira de educação em nível pré-escolar, como demonstra o Relatório Presidencial (GEISEL, 1975, p. 102-103):

a educação em nível pré-escolar dirigida, principalmente, ao aluno mais carente, oriundo de meio social com fraca impregnação cultural. Foram considerados os reflexos positivos resultantes dessas medidas, tais como a melhoria do rendimento escolar, a diminuição das taxas de repetência e evasão, bastante altas na primeira série do primeiro grau. Entendida a educação pré-escolar não apenas como uma fase preparatória, mas como um intenso dinamismo biopsicossocial, de grande repercussão no desenvolvimento ulterior, vêm-se processando estudos que conduzam integração de organismo e instituições públicas e particulares.

A educação então é pensada enquanto bem social, “na medida em que a transmissão do saber e a formação da autonomia pessoal dependem, como é óbvio, do simbolismo social” (RICOEUR, 1995b, p. 109). Se pensarmos que a educação é um bem social e este é heterogêneo, a razão que a regula é a própria continuidade da sua existência. Por conseguinte, o Estado é o mediador dessa política, e assim confirma a proteção social, a segurança e a assistência dos diminuídos.

É preciso reconhecer que a política é uma organização racional. Do mesmo modo, age o Estado sobre os interesses civis e os interesses de classe: “ele é a grandeza humana mais exposta, mais ameaçada, mais inclinada ao mal” (RICOEUR, 1968, p. 266). E o mal político é ele próprio loucura de grandeza e culpabilidade do poder. Em consequência disso, não pode o sujeito viver fora do âmbito político, sob pena de “subtrair sua própria humanidade” (RICOEUR, 1968, p. 266).

Teria sido esse mal político o responsável por transformar a década de 1970 na década do “*Brasil Grande*” e do “*Milagre Econômico*”? O que sabemos foi que, nessa época, o Brasil criou três Planos Nacionais de Desenvolvimento, orientados pelo binômio segurança-desenvolvimento. Esses planos definiam as diretrizes e metas nacionais e objetivavam o crescimento de um sentimento forte de cidadania, de igualdade e de democracia, que se revelam nas ruas, nos centros de estudos, nos meios políticos e nas legislações brasileiras. Fomos ao longo da década assistindo gradualmente ao controle do Estado sobre a educação, saúde e jurídico-social, na escola e na família. Este controle tendia a superar o fracasso da família quanto ao trato social e educacional das crianças.

Isso nos levou a afirmar que as políticas de assistência, proteção e educação à infância pobre, abandonada e órfã implantadas e materializadas no Brasil na década de 1970 tinham uma concepção higienista, visto que os projetos de cunho educativo, cultural e de proteção à infância visavam à conexão do processo educacional com as necessidades da economia brasileira. Assim, as ações e iniciativas de assistência e proteção à infância foram com o intuito de conduzir uma consciência mais nítida entre os benefícios e as vantagens advindas de um sistema de produção.

Outro objetivo foi sanear a nação e sanar os problemas provocados pelas doenças brasileiras, decorrentes de um complexo de fatores e condições de ambientes físicos, biológicos e socioculturais dos seres humanos, dado que o ideal de nação precisava de homens e mulheres fortes. Desta feita, programas como aleitamento infantil, vacinação, erradicação à doença de massa e à mortalidade infantil foram materializados em todo Brasil. “Nesse contexto político, em que a medicina, por meio de seus representantes, coloca a doença como um problema para o mundo civilizado, pois representava uma ameaça ao futuro do país, conduzia à indicação da adoção de medidas rigorosas para a sua contenção” (PACHECO, 2017, p. 69).

Considerações finais

A década de 1970 ficou legitimada nacionalmente como a do “Brasil Grande” e do “Milagre Econômico”. Estes discursos evidenciavam que o Brasil vivia uma fase de expansão econômica, social e política fundamentada em princípios ideológicos do Progresso. Nesse sentido, buscando responder a esses princípios, houve a criação de três Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), todos orientados pelo binômio segurança-desenvolvimento, definindo as diretrizes e metas nacionais. Esses PND foram concretizados no âmbito das políticas públicas e convergiram para o ideal da formação de sujeitos produtivos, os reduzindo à concepção de capital humano.

Esse ideal influenciou não somente a base material da produção humana, mas, as condições históricas dos trabalhadores. Determinavam os PND que a educação, notadamente, tinha por objetivo formar trabalhadores competentes e comprometidos, que pudessem atender aos anseios sociais e às demandas políticas, bem como ao ideário ideológico da elite e do Estado. Contudo, esses discursos eram escamoteados em meio a um forte crescimento do sentimento de cidadania, de busca por igualdade e democracia revelado nas ruas, nos centros de estudos, nos meios políticos e na legislação brasileira, incluindo o Código de Menores – Lei nº 6.697/1979.

No Brasil, evidenciou-se a existência de uma política de assistência, proteção e educação à infância pobre, abandonada e órfã baseada em uma concepção higienista, pelo âmbito das políticas públicas, pois os programas e os projetos de cunho educativo, protetivo e social refletiam as matrizes orientadoras da economia brasileira, de maneira discursiva de progresso, desenvolvimento e modernidade.

De modo geral, essas ações imprimiram um discurso moralizador, salvacionista e disciplinador com o intuito de conduzir uma consciência mais nítida entre os benefícios e as

vantagens advindas de um sistema de produção. Ademais, visou sanear a nação e sanar os problemas provocados pelas doenças brasileiras, decorrentes de um complexo de fatores e condições de ambientes físico, biológico e sociocultural do homem, dado que, o ideal de nação precisava de homens e mulheres fortes.

Desta feita, programas como aleitamento infantil, vacinação, erradicação à doença de massa e à mortalidade infantil foram materializados em todo Brasil e, sob o olhar das políticas públicas, a análise discursiva dos Relatórios Presidenciais Brasileiros evidenciou, no campo da assistência e proteção, uma política higienista, salvacionista e moralizadora. No eixo educacional, a formação era tida como preparação para o trabalho, para a vida social, e a civilização. Assim, a educação prevista nos Relatórios orientava a formação necessária ao desenvolvimento das potencialidades como elemento de autorrealização e profissionalização, destacando-se em dois sentidos: desenvolvimento das forças produtivas e desenvolvimento cultural da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Alzira Alves. A mídia na transição democrática brasileira. *Revista Sociologia, problemas e práticas*, Lisboa, n. 48, p. 53-65, 2005.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. Aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. 4. ed. Trad. Laura Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo: Loyola, 1982.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *A produtividade da escola improdutivo: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

GERMANO, José Willington. *Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)*. São Paulo: Cortez, 1994.

GUIMARÃES, Jaqueline Tatiana da Silva. *Os discursos dos médicos do Estado do Pará nas teses de doutoramento ou inaugurais (1929-1954): saúde, assistência e educação da infância pobre*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2016.

KUHLMANN JR., Moysés. O jardim-de-infância e a educação das crianças pobres: final do século XIX, início do século XX. In: MONARCHA, Carlos (Org.). *Educação da infância brasileira (1875-1983)*. São Paulo: Autores Associados, 2010. p. 3-30.

MARCILIO, Maria Luiza. *História social da criança abandonada*. São Paulo: Hucitec, 1998.

PACHECO, Tatiana do Socorro Corrêa. *Infância, crianças e experiências educativas no Educandário Eunice Weaver em Belém do Pará (1942-1980)*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2017.

PASSETI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: PRIORE, Mary Del (Org.). *História das crianças no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2015. p. 347-375.

- RICOEUR, Paul. *Amor e Justiça*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: WMF Fontes, 2012.
- RICOEUR, Paul. *Em torno ao político*. Trad. Marcelo Perine. São Paulo: Loyola, 1991a.
- RICOEUR, Paul. *História e verdade*. Trad. F. A. Ribeiro. Rio de Janeiro: Forense, 1968.
- RICOEUR, Paul. *Interpretação e ideologias*. Trad. Hilton Japiasu. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.
- RICOEUR, Paul. *O Justo ou a essência da justiça*. Trad. Vasco Cassimiro. Lisboa: Instituto Piaget, 1995b.
- RICOEUR, Paul. *Tempo e narrativa*. Vol. II. Trad. Marina Appenzeller. Campinas, SP: Papirus, 1995a.
- RICOEUR, Paul. *Tempo e narrativa*. Vol. III. Trad. Roberto Leal Ferreira. Campinas, SP: Papirus, 1997.
- RICOEUR, Paul. *Teoria da interpretação: o discurso e o excesso de significação*. Trad. Artur Moura. Lisboa: Edições 70, 1976.
- RIZZINI, Irene. *O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- RODRIGUES, Neidson. *Estado, Educação e Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Autores Associados, 1989

Mensagens de Governo/Relatórios Presidencial

- GEISEL, Ernesto. *Mensagem ao Congresso Nacional*. [Relatório Presidencial, 1975]. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1336/>. Acesso em: 11 jun. 2018.
- GEISEL, Ernesto. *Mensagem ao Congresso Nacional*. [Relatório Presidencial, 1976]. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1337/>. Acesso em: 11 jun. 2018.
- GEISEL, Ernesto. *Mensagem ao Congresso Nacional*. [Relatório Presidencial, 1979]. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1356/>. Acesso em: 11 jun. 2018.
- GOULART, João. *Mensagem ao Congresso Nacional*. [Relatório Presidencial, 1963]. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1345/>. Acesso em: 11 jun. 2018.
- MÉDICI, Emílio Garrastazu. *Mensagem ao Congresso Nacional*. [Relatório Presidencial, 1970]. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1352/>. Acesso em: 11 jun. 2018.
- MÉDICI, Emílio Garrastazu. *Mensagem ao Congresso Nacional*. [Relatório Presidencial, 1971]. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1349/>. Acesso em: 11 jun. 2018.
- MÉDICI, Emílio Garrastazu. *Mensagem ao Congresso Nacional*. [Relatório Presidencial, 1974]. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1354/>. Acesso em: 11 jun. 2018.
- QUADROS, Jânio. *Mensagem ao Congresso Nacional*. [Relatório Presidencial, 1961]. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1343/>. Acesso em: 11 jun. 2018.