



## POLÍTICAS PÚBLICAS NA INFÂNCIA E JUVENTUDE:

a (pobre) história sobre a pobreza

Thais Peinado Berberian<sup>1</sup>

**RESUMO:** Problematizar de que maneira as Políticas Públicas no campo da Infância e Juventude se constituíram no Brasil, considerando especialmente as principais relações entre pobreza e intervenção estatal, a partir da perspectiva do direito e sua (não) materialização. Compreender, a partir da historicidade, quais foram os caminhos e descaminhos que marcaram de maneira significativa o atual perfil das Políticas Públicas no campo da Infância e Juventude.

**Palavras-chave:** Pobreza, infância, políticas públicas.

**ABSTRACT:** Problematize how public policies in the field of Children and Youth were formed in Brazil, especially considering the main linkages between poverty and state intervention, from the perspective of law and its (non) realization. Understand, from the history, what were the paths and detours that marked significantly the current profile in the field of Public Policy for Children and Youth.

**Key words:** Poverty, Children, Public Policy.

---

<sup>1</sup> Estudante de Pós-Graduação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). E-mail: thaisberberian@yahoo.com.br



## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende, de forma introdutória, problematizar de que maneira as Políticas Públicas no campo da Infância e Juventude se constituíram no Brasil, considerando especialmente as principais relações entre pobreza e intervenção estatal, a partir da perspectiva do direito e sua (não) materialização.

Compreender, a partir da historicidade, quais foram os caminhos e descaminhos que marcaram de maneira significativa o atual perfil das Políticas Públicas no campo da Infância e Juventude mostra-se como alternativa indispensável para compreender determinadas respostas ofertadas pelo poder público às demandas seculares, que ao decorrer das décadas reapareceram com diferentes roupagens, tendo, no entanto, em seu cerne de constituição, a mesma problemática: a questão social<sup>2</sup> e suas manifestações.

Considerando que a maior parcela dos sujeitos atendidos pelas políticas públicas é pertencente à classe trabalhadora, com enfrentamento diário e cotidiano de incontáveis situações de violações de seus direitos, compreendemos de fundamental relevância analisar como estas condições materiais de vida e sobrevivência, que fundamentam as demais expressões e criações de alternativas frente às exigências postas pela cotidianidade, foram e são consideradas nas elaborações das políticas e incorporadas pelos técnicos destas, que atuam diretamente com o público alvo destas ações.

### 1.1 Justificativa

No campo da Infância e Juventude, as consequências deletérias do sistema capitalista são identificáveis a olho nu, e apesar de todas as amplas manobras da ideologia dominante, que fundamenta este sistema, teimar em banalizar e naturalizar todas as violações de direitos humanos a que estão submetidos às crianças e adolescentes, qualquer mínimo esforço que supere a cotidianidade<sup>3</sup> nos permite identificar a complexidade da realidade, e suas múltiplas determinações.

Entendendo a sociedade em sua totalidade, é possível localizar o espaço assumido pelas Políticas Públicas e problematizar com quais interesses e com qual segmento as mesmas estão relacionadas e comprometidas, neste campo contraditório e

<sup>2</sup> “Questão social é a expressão das desigualdades sociais constitutivas do capitalismo. Suas diversas manifestações são indissociáveis das relações entre as classes sociais que estruturam esse sistema e nesse sentido a Questão Social se expressa também na resistência e na disputa política”. (Yazbek, 2009, p. 03).

<sup>3</sup> “O cotidiano não se desloca do histórico – antes, é um dos seus níveis constitutivos: o nível em que a reprodução social se realiza na produção dos indivíduos enquanto tais”. (Netto, 2011, p. 66). Vale ainda ressaltar que, conforme Luckács, as determinações fundamentais da cotidianidade são a heterogeneidade, a imediatividade e a superficialidade.



dinâmico. Acreditamos que a forma como se objetivam e materializam as intervenções propostas pelas Políticas Públicas junto aos sujeitos que constituem seu público alvo interferem de maneira significativa para reforçar ou combater determinadas concepções assistencialistas e conformistas, que tendem a naturalizar a pobreza, e consequentemente culpabilizar o pobre por sua atual condição objetiva de vida.

Na atualidade, na esfera da Infância e Juventude, é possível identificar determinadas práticas e concepções que ainda aparecem dialogar com respostas outrora fornecidas pelo Estado, e que aparentemente já haviam sido superadas por uma perspectiva fundamentada na defesa dos direitos e da cidadania. Compreender quais são os elementos que justificam essa reatualização de uma perspectiva conservadora constitui-se como uma das principais justificativas deste estudo, que se propõe, a partir da historicidade, compreender como a pobreza é compreendida e (não) combatida pelas Políticas Públicas.

## 2 DESENVOLVIMENTO

De forma abrangente, apontaremos neste momento alguns episódios de importante relevância nacional que definiram historicamente a forma pela qual a Infância foi compreendida pelo Estado, e posteriormente pelas Políticas Públicas implementadas em sua direção.

Segundo Alves (2001) e demais autores que também pesquisam a Infância no contexto brasileiro, o período chamado de assistencial-caritativo, compreendido entre 1554 – 1874 foi marcado especialmente por ações de cunho assistencial, onde pode-se observar um importante conflito entre o Estado e as ações caritativas de ordem religiosa<sup>4</sup>, no sentido de um atribuir ao outro a responsabilidade, sendo notória a tentativa de desresponsabilização por parte do Estado.

As Escolas de Jesuítas, que buscavam “converter e adestrar” as crianças indígenas, e posteriormente as ações dirigidas aos escravos, que resultavam na separação das crianças de sua família, contribuiu para um aumento vertiginoso de crianças abandonadas nas ruas e o alto índice de mortalidade destas, que passou a figurar como um problema emergente que demandaria atenção e resposta prática, sem alterar a funcionalidade do sistema escravocrata e configurar em prejuízo ao senhor de escravo.

---

<sup>4</sup> Considerada a incapacidade governamental em prover assistência às demandas da Infância, a assistência prestada por instituições religiosas assumiu papel preponderante na organização do trato às questões emergentes, tendo as “Casas de Misericórdia” (primeira inaugurada em 1543) assumido lugar de destaque, apesar da oferta insuficiente e muitas vezes inadequadas no que tange aos cuidados.



A Roda dos Expostos, tendo sua primeira versão instalada na Misericórdia de Salvador em 1726, perdurou por mais de dois séculos, sobrevivendo aos três grandes regimes do Brasil (Colônia, Império e República), sendo extinta apenas na década de 1950, quando todos os países já haviam exterminado esta prática.

Com a instauração do regime republicano, e com o crescimento desordenado e caótico do país, especialmente nos centros urbanos, sistematicamente assistia-se a crianças e adolescentes pobres abandonados nas ruas, muitas vezes em função das múltiplas dificuldades enfrentadas por suas famílias. Com o advento do processo de industrialização e urbanização no Brasil, decorrente da implantação da política voltada para a instalação do estado liberal, consequências sociais e políticas provenientes das medidas consideradas necessárias ao seu desenvolvimento passam a ser percebidas tanto pela população em geral como pela elite, que se preocupa então a elaborar estratégias de enfrentamento a estas novas questões.

Influenciado pelo padrão e por ideias europeias em relação ao advento do positivismo e das teorias evolucionistas, um novo conjunto de saberes passa a sobrepôr a hegemonia ideológica, conduzindo as ações a reforçar a mentalidade da criação de um novo povo, tendo a eugenia forte influência na construção de um novo Brasil.

Acima de qualquer preocupação concreta com a qualidade de vida destas pessoas, que vivenciavam diariamente a pobreza em decorrência do percurso histórico traçado pelo país, com marcas da desigualdade e exploração desde sua colonização até as demais formas de organização das relações sociais, o ponto central que direcionava as preocupações era a questão da “imoralidade do povo”.

“O discurso relativo ao grau de ignorância e imoralidade da população brasileira era repetido por muitos, principalmente como argumento para justificar a urgência de intervenção dos poderes públicos. Na verdade, o tema era um dos mais palpantes na história do século XIX, com o desenvolvimento urbano, o expressivo crescimento demográfico e todas as implicações em termos de controle da população.” ( Rizzini, 2011, p. 107).

O modelo vigente de assistência ao pobre, antes liderado e coordenado pela Igreja e baseado nos princípios da caridade, mostrava-se já insuficiente e desgastado, e as reivindicações para mudanças tendo como espelho os países tidos como “civilizados” apelavam para a intervenção do Poder Público. A conjuntura então prevalecente, de formação da sociedade capitalista, demandava a criação de mecanismos adequados de regulação social.



Ou seja, para atingir o patamar desejado de “país civilizado”, fazia-se necessário percorrer o caminho da construção da nação, e para tanto, emergente era a necessidade de se instituir políticas públicas destinadas ao alívio da pobreza e controle dos pobres. Naquele momento, já havia a percepção de que o chamado progresso trazia, por um lado, possibilidades sem precedentes de bem-estar, e, por outro, fazia-se acompanhar pelo crescente abismo entre riqueza e pobreza, acarretando manifestações de revolta e desorganização social. (Rizzini, 2011).

É neste campo contraditório marcado por interesses antagônicos que a intervenção moral é planejada e projetada na classe trabalhadora, tendo como alvo central a “salvação das crianças”, que passam a representar a possibilidade de reformulação e remodelamento desta classe, tida como inapropriada e fracassada.

Percebidos na sociedade da época como “contaminados” por uma pobreza indigna, porque na maior parte das vezes assim o desejavam, eram os viciosos o principal alvo de intervenção social no início do século XX no Brasil, por dois motivos: primeiro porque representavam um perigo que tinha que ser erradicado e, segundo, porque, seus filhos precisavam ser salvos da influência perniciosa que os envolvia, a fim de que pudessem seguir o caminho do trabalho e da virtude, tornando-se úteis ao país, em oposição ao caminho inexorável da degradação e da criminalidade que os esperava. (Ibid., p. 69)

O Estado passou a assumir as tarefas de educação, saúde e também de punição para as crianças e adolescentes, com um modelo interventivo moralista, difundindo a ideia de que famílias “desestruturadas” gestavam criminosos, e, portanto, as políticas sociais deveriam atentar-se à redução da delinquência e da criminalidade. Outro fator de influência às formas de abordagem estatal é a difusão do pensamento higienista, que incidiu majoritariamente à classe trabalhadora que vivenciava as mais adversas condições de habitação e sobrevivência, reforçando a ideologia dominante de que esta parcela da população merecia forte intervenção do Estado, uma vez ser incapaz de auto-organizar-se.

Cabe reforçar que a criança, enquanto alvo das ações empreendidas, assume uma dupla significação no imaginário social, ainda segundo interpretações de Rizzini. Ao mesmo tempo em que a criança pobre, posteriormente identificada como “menor” simbolizava o futuro da nação, capaz de ser moldada e adaptada aos interesses dominantes, ela também representava o perigo, a ameaça e o fracasso, colocando em risco um projeto social desenhado pelo Estado, com interesses pouco esclarecidos junto à população. Assim, nesta perspectiva, a criança deveria ser protegida, mas também contida.



A consolidação de uma aliança entre a Justiça e a Assistência passa a ser identificada, a fim de promover um sistema de proteção aos menores. Criam-se na década de 1920 o Juízo de Menores e o Código de Menores, visando o saneamento moral da sociedade a incidir sobre os pobres, ainda marginalizados. A judicialização da Infância utilizando termo de Alves, torna-se notória e legitimada socialmente, assumindo a tarefa de corrigir, educar, moralizar e também reprimir as crianças em situação de pobreza.

A institucionalização de crianças passou a configurar como uma prática recorrente do Estado, e a partir da década de 1930 aparelhos estatais como o Serviço de Assistência ao Menor (SAM, em 1941) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA, em 1942) são implantados.

Na década de 1960, apesar da abertura política e redemocratização após a Era Vargas e da experiência da Declaração dos Direitos da Criança (ONU, 1959), o golpe militar de 1964 acua o movimento crítico da sociedade e segue reafirmando seu posicionamento interventivo perante a Infância e Juventude, instituindo a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Lei 4.513 de 1/12/64) e o Código de Menores de 79 (Lei 6.697 de 10/10/79).

Todavia, a partir da década de 80, com a possibilidade da redemocratização do Estado e aprovação da Constituição de 1988, amplo debate social acerca das necessárias alterações legais, a partir de uma perspectiva estatutista, ganha espaço e institui novos e amplos direitos sociais a este segmento populacional. Como reflexo deste movimento tivemos a conquista do Estatuto da Criança e do Adolescente –ECA (Lei 8.069/1990), fruto de décadas de lutas e disputa por uma compreensão diferenciada da Infância, que envolveu diversos setores da sociedade civil, o que atribuiu inclusive força e legitimidade aos movimentos sociais.

### 3 CONCLUSÃO

O que podemos refletir após o ECA? Como dialogar com um instrumento normativo que institui uma nova forma de pensar e agir sobre a Infância, fruto de mobilização social de diversos atores, tendo em vista o passado brasileiro e suas principais formas de manifestação em relação à pobreza – infância – intervenção estatal?

Uma importante medida certamente é a de procurar elementos que contribuam na explicação do abismo que há entre a letra da lei e a realidade cotidiana vivenciada por inúmeras crianças e adolescentes de nosso país. Um destes elementos pode ser resgatado a partir de retomada histórica que revela, em qual medida, a *pobreza*, enquanto expressão



constituente deste modo de produção capitalista, foi compreendida, interpretada e incorporada pelas Políticas Públicas no campo da Infância.

Há algo que se pode afirmar: salta aos olhos a criminalização do pobre e da pobreza.

Por meio das respostas fornecidas pelo Estado, pelo discurso dominante, pela reprodução de um preconceito moral, a pobreza paulatinamente assumiu um lugar que oficialmente não lhe pertence, se utilizarmos a perspectiva materialista-dialética para compreender a realidade. Ou seja, se interpretarmos a realidade a partir da ótica da contradição entre capital versus trabalho, compreenderemos que a pobreza indubitavelmente se realiza como consequência inescapável deste sistema, e que sua vinculação com a criminalização nada mais é do que uma estratégia ideológica, até hoje eficiente, para manter o status quo e justificar determinadas formas de intervenção social, conforme demonstrado anteriormente, pelo movimento da história.

Se a Roda dos Expostos configurou como alternativa eleita pelo Estado por séculos, o acolhimento institucional de crianças e adolescentes segue como prática cotidiana na vida de milhares de famílias espalhadas pelos “inúmeros Brasils”. Vale reforçar que não estamos desconsiderando todo o avanço técnico e operativo desta medida, que hoje conta com inúmeros profissionais de competência dedicando-se à melhor maneira de aplicação. Mas, o que estamos buscando trazer ao debate, é que esta medida ainda aparece como central nas intervenções públicas, partindo do princípio de que a pobreza necessita destas intervenções, e não primordialmente de outras ações, de cunho interministerial, que de fato possam fornecer condições reais de provimento de condições básicas de subsistência e proteção aos membros familiares.

Assim, compreendemos que cabe ao debate, de forma ímpar e urgente, problematizar qual opção ideológica, ética e política as Políticas Públicas têm imprimido em suas ações, a fim de desnaturalizar o que o senso comum tende a reiterar: para os pobres, a pobreza.

## REFERENCIAS

ALMEIDA, S. S. et al. **Da avaliação de programas sociais à constituição de políticas públicas: a área da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

ALVES, E.S. Infância e Juventude: Um breve olhar sobre as Políticas Públicas no Brasil. **Linhas**, Florianópolis, vol. 02, nº01, pag.01-19, 2001.



ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. Trad.Dora Flaksman. 2 ed. Rio de Janeiro. LTC Editora, 1973.

BARROCO, M.L.S. **Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. **“Serviço Social e Pesquisa: implicações éticas e enfrentamentos políticos”**. In Temporalis, n 17, ABEPSS, 2009.

BERNAL, E.M.B. **Arquivos do abandono: experiências de crianças e adolescentes internados em instituições do Serviço Social de Menores de São Paulo ( 1938-1960)**. São Paulo: Cortez, 2004.

COSTA, A.C.G. et al. Infância, Juventude e Política Social no Brasil In **Brasil Criança Urgente**. São Paulo: Columbus, 1989.

FAVERO, E.T. **Questão social e perda do poder familiar**. São Paulo, Veras, 2007.

LUCÁKS, G. **Ontologia do ser social**. São Paulo, Ciências Humanas, 1979.

MARX, K. **Miséria da Filosofia**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

NETTO, J.P. "Para a crítica da vida cotidiana. In: Netto, José Paulo e Falcão, Maria do Carmo Brant de Carvalho. **Cotidiano: conhecimento e crítica**. 9 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo e reificação**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1981.

PASSETTI, E. Crianças carentes e políticas públicas. In: PRIORE, Mary del (org). **História das crianças no Brasil**. 5 ed. São Paulo: Contexto, 2006.

RIZZINI, I. **O SÉCULO PERDIDO: Raízes históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2011.

SALES, M.A.; MATOS, M.C.; LEAL, M.C.(org.) **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

YAZBEK, M.C. Os fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social brasileiro na contemporaneidade. In **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais** – Brasília: CFESS/ABPESS, 2009, 760 p. (Publicação CFESS, ABEPSS, v.1).