



POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA E PROTEÇÃO À INFÂNCIA NA DÉCADA DE 1970: UM ESTUDO NOS RELATÓRIOS PRESIDENCIAIS DO BRASIL

ASSISTANCE AND PROTECTION OF CHILDHOOD POLICIES IN THE 1970S: A STUDY IN THE BRAZIL PRESIDENTIAL REPORTS

Léia Gonçalves de Freitas,
Laura Maria Silva Araújo Alves
Universidade Federal do Pará - UFPA

Resumo

Este artigo é fruto das investigações realizadas nos Relatórios Presidenciais do Brasil na década de 1970. O objetivo é investigar as Políticas de Assistência e Proteção à infância no Brasil, na referida década, analisando, sobretudo, os programas, projetos, ações e iniciativas de cunho educativo, cultural e de proteção às crianças e as relações destas políticas com o contexto econômico, social e educacional das crianças. A metodologia utilizada foi a pesquisa documental e tem como problemática indagar que políticas de Assistência e Proteção à infância foram implantadas no Brasil na década de 1970 e como essas se materializaram. Os resultados apontaram que as Políticas eram eugenistas e higienistas, com ações votadas para a assistência à maternidade, vacinação, erradicação de doenças e mortalidade infantil.

Palavras-chave: Políticas. Assistência e proteção. Infância.

Abstract

This article is the result of investigations carried out in the Brazil Presidential Reports in the 1970s, The objective of investigating the Child Protection and Protection Policies in Brazil in this decade, analyzing, above all, programs, projects, actions and initiatives Educational, cultural and protection of children and the relations of these policies with the economic, social and educational context. The methodology used was the Documentary research and has as problematic to inquire that policies of Assistance and Protection to the childhood were implanted in Brazil in the decade of 1970 and how these materialized? The results indicated that the Policies were eugenics and hygienists, with actions voted to maternity care, vaccination, disease eradication and infant mortality.

Keywords: Policies, Assistance and protection, Childhood.



Introdução

Mainardes (2006), ao estudar a abordagem do ciclo de políticas públicas, afirma que, ao mesmo tempo em que as Políticas não terminam no texto da Lei, mas, na avaliação de seus efeitos; o contexto da prática, também não decorre direto das orientações legais e sim das ações humanas. Essa etapa, como todas as outras, coexistem em uma arena de disputas, acordos e saberes de uma práxis cotidiana imersa no Ciclo de Política e seus contextos, tais como: *Política Oficial*, que está encarregada de intenções, tanto dos seus formuladores, quanto dos executores; da *Política de Fato*, que trata dos textos políticos e dos textos legislativos; e da *Política de Uso*, que são os discursos imbuídos das práticas dos atores sociais.

Tanto a *Política Oficial* quanto as *Políticas de Fato e de Uso* são indissociáveis dos contextos: (1) de influência que sofre intervenções dos discursos dos grupos de interesses – “movimentos sociais, partidos políticos, do governo e do processo legislativo” (MAINARDES, 2006, p. 51); (2) de produção de texto, neste caso “os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações políticas” (MAINARDES, 2006, p. 52); (3) e do contexto da prática.

No contexto da Prática consideramos importante diferenciar Política como Texto e Política como Discurso. No primeiro caso, o texto é entendido e codificado com base na pluralidade dos leitores, por isso ele tem múltiplas leituras, “envolve intenções e negociações dentro do Estado e dentro do processo de formulação” (MAINARDES, 2006 p. 53), ou seja, é o leitor que controla seu uso. Já o texto como Discurso “estabelece limites sobre o que é permitido pensar e tem efeito de distribuir ‘vozes’, uma vez que somente algumas vozes serão ouvidas como legítimas e investidas de autoridade” (MAINARDES, 2006, p. 54).

O Ciclo de Políticas apresenta-se, ainda, ampliado nos seguintes encadeamentos:



o dos resultados ou efeitos e o da estratégia política. Estes se integram aos demais, totalizando cinco contextos. No contexto dos resultados ou efeitos, palavras como *Liberdade, Individualidade, Igualdade e Justiça* são abordadas nas Políticas Públicas, por isso, elas não têm só resultados, têm também efeitos, pois elas impactam a vida cotidiana dos sujeitos, bem como sua interação com as desigualdades das condições de vida dos mesmos.

No último contexto, que é o das Estratégias Políticas, Mainardes (2006, p. 55) sustenta que este “envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada”. Aprender essas Políticas é essencial para se pensar políticas para assistir crianças pobres, porque as Políticas de Proteção e Assistência à infância não se inscrevem num *vácuo*, ao contrário, elas manifestam-se nos processos, espaços, contextos, tempo da família, nas instituições de ensino, segurança e saúde. Situa-se no tempo histórico, social e cultural e constitui-se, para criança, nessa mesma proporcionalidade.

Nessa perspectiva, problematizamos: que políticas de Assistência e Proteção à infância foram implantadas no Brasil na década de 1970 e como essas se materializaram? Esta inquietação nos levaram a duas questões de pesquisa, a saber: 1) Que projetos de cunho educativo, cultural e de proteção às crianças se fizeram presente no Brasil na década de 1970? 2) e quais foram as ações e iniciativas de assistência e proteção à infância pensadas para as crianças no Brasil e suas relações com a política econômica, social e educacional brasileira?

Nosso objetivo neste artigo foi investigar as Políticas de Assistência e Proteção à infância no Brasil nos Relatórios Presidenciais brasileiros na década de 1970, analisando, sobretudo, sua relação com o contexto econômico, social e educacional da época. O interesse nesta pesquisa surgiu a partir do ingresso de uma das autoras no



curso de Doutorado em Educação da Universidade Federal do Pará, *Campus* de Belém, depois de fazer um longo levantamento do objeto para o projeto de Tese.

Esta atividade nos levou a um maior aprofundamento sobre os estudos na área da História da Infância. Esses estudos foram marcantes para demarcação do campo de pesquisa relacionado às Políticas de Assistência e Proteção à infância brasileira. A partir daí, traçamos uma linha de interesse que se desenhou no perfil desta pesquisa, materializada *a posteriori* em Altamira-PA, em um levantamento documental em instituições, tais como: escolas, hospitais, institutos e congregações religiosas. Nestas instituições, os documentos estudados foram da década de 1970 (regimentos institucionais, estatutos, fotos, panfletos, anotações diversas, cartas, gravações, filmes, notícias de jornais, reportagens de revistas, relatórios e outros) com o intuito de alçar *corpus* necessário para a escrita da tese, porém, para este artigo, os documentos pesquisados foram os Relatórios Presidenciais da década de 1970.

Em relação à pesquisa documental, Cellard (2008, p. 295) argumenta que o uso de documentos nos ajuda a resgatar a história esquecida, por isso deve ser apreciado e valorizado. O documento nos permite ainda acrescentar o recorte temporal à compreensão social; favorece a observação do desenvolvimento histórico dos grupos sociais, dos indivíduos e dos conceitos, comportamentos, práticas e outros processos necessários à maturação da pesquisa. Nas palavras do autor,

o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisado. [...] ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente.

Mas o que é uma pesquisa documental? Trata-se de um método eficiente que contribui para coleta de dados, porque elimina a presença, intervenção e ou interação do



pesquisador com os sujeitos pesquisados, anulando assim qualquer forma de relacionamento. Esta se caracteriza “pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação” (OLIVEIRA, 2007, p. 69).

A investigação científica no viés da pesquisa documental objetiva extrair informações as mais precisas possível. Primeiro, em relação ao local onde os fatos aconteceram; segundo, em relação às fontes dos dados (livros, revistas, documentos legais, arquivos em mídia, eletrônica).

Na pesquisa documental, os documentos são classificados em escritos e não escritos, tais como: fotografias, vídeos, *slides*, pôsteres, filmes e outras fontes que podem ajudar o pesquisador a responder a problemática levantada *a posteriori*.

De acordo com Cellard (2008, p. 296), é um desafio conceituar o termo *documento*, mas a partir de aproximações vocabulares do dicionário podemos pensar no documento como:

- 1- declaração escrita, oficialmente reconhecida, que serve de prova de um acontecimento, fato ou estado;
- 2- qualquer objeto que comprove, elucide, prove ou registre um fato, acontecimento;
- 3- arquivo de dados gerado por processadores de texto.

Ou seja, documento é qualquer informação registrada que sirva para consulta ou estudo que possa confirmar ou refutar nossas hipóteses, incluído aqui imagens, manuscritos, registros impressos e sonoros.

Os documentos ainda se classificam em públicos: geralmente volumosos, mas nem sempre acessíveis, e são qualificados em arquivos governamentais (federais, regionais e municipais); e “arquivos da sociedade civil, assim como alguns arquivos de natureza notarial ou jurídica” (CELLARD, 2008, p. 297). Existem ainda os documentos

Revista Cocar

Programa de Pós-Graduação em Educação
da Universidade do Estado do Pará



privados que podem ser de acesso difícil (exemplo: os documentos de igreja, sindicatos, movimentos sociais, comunidades religiosas, instituições diversas, imprensa e outros).

Cellard (2008) nos lembra de que os documentos podem ser primários, quando as fontes são originais e o pesquisador tem um contato direto com os dados analisados, ou secundários, sendo a pesquisa feita por terceiros, ou seja, os dados já foram tratados anteriormente por outros estudiosos.

Segundo Cellard (2008, p. 296), o conceito de documento foi ampliado a partir da Escola dos Annales, movimento cultural que concebe o acontecer histórico como parte do processo global da humanidade, que se faz a partir dos homens. Neste pensamento, o homem e sua historicidade é o centro de tudo, logo, documento é “tudo o que é vestígio do passado, tudo o que serve de testemunho”. E mais, “pode tratar-se de textos escritos, mas também de documentos de natureza iconográfica e cinematográfica, ou de qualquer outro tipo de testemunho registrado, objetos do cotidiano, elementos folclóricos etc.” (CELLARD, 2008, p. 296).

O importante neste ato é assegurar a autenticidade e a confiabilidade dos documentos, bem como a qualidade dos mesmos. A procedência deve ser verificada, assim como as intenções de seus autores, a natureza do texto, os conceitos-chaves e a lógica interna da escrita.

A etapa que corresponde à análise também pressupõe atenção, devem-se reelaborar os conhecimentos no contexto social e histórico, visto que os documentos não existem isoladamente. “O momento é de reunir todas as partes – elementos da problemática ou quadro teórico, contexto, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto e conceitos-chaves” (CELLARD, 2008, p. 303) para que o pesquisador possa fazer suas inferências e interpretar os dados, buscando, dentre outras coisas, responder os questionamentos sobre a temática levantada.



Políticas de Assistência e Proteção à Infância no Brasil: historicizando

Políticas de Assistência e Proteção à infância, segundo Rizzini (2011) e Rizzini e Poletti (2011), são a transição do regime de beneficência para a filantropia sistematizada. Esta política se define para proteção infantil em suas reponsabilidades, medidas e atividades preventivas e receptivas. Em 1903 os discursos ganham contornos utilitaristas, passando a matéria a ser objeto de interesse político. O objetivo dessas políticas era instruir e capacitar para o trabalho, mantendo a infância sob vigilância e controle.

Kuhlmann Jr. (2001) registra a origem da assistência no século XVI, quando instituições e regulamentos foram criados para amparar os pobres. No Brasil, no Rio de Janeiro, em 1567, foi fundada a Confraria de Misericórdia pela rainha Leonor. No século XVIII, a assistência já estava bem estabelecida e a concepção de pobreza era vista como um problema natural, cabendo à sociedade aliviar tal desgraça.

No século XIX, a pobreza era enigma social e precisava da proteção do Estado. A assistência então passou a ser denominada de *científica*, pois se sustentava no progresso do capital e da ciência. A responsabilidade com os pobres agora era também do Estado e o que era entendido como natural (a pobreza), passou a ser social.

De acordo com Rizzini (2011), a pobreza estava sempre atrelada à degradação da sociedade, desse modo, não se encaixava com o ideal de nação civilizada e as representações da pobreza variavam: incivilizados, bárbaros, incultos, imorais e outros. Assim, era preciso o “saneamento moral” dos pobres (RIZZINI, 2011, p. 46).

Em relação às crianças, o caricato da pobreza era composto por: órfãos, delinquentes, abandonadas, perigosas, criminosas, pervertidas etc., por isso, deveriam ser educadas e corrigidas. “Não por acaso, pobreza e degradação moral estavam sempre associadas” (RIZZINI, 2011, p. 46) e para a elite brasileira, no atual ideal de nação, não



havia lugar para os pobres incivilizados.

No auge das ideias evolucionistas¹ e eugenistas² que passavam pelo Brasil, o ideal civilizador era o anseio social mais presente. A este respeito, assegura Dussel (1994), civilizar significa reduzir o outro a si mesmo. Civilização é o Mito da Modernidade e esta apresenta duas características, uma positiva e outra negativa, vejamos:

- 1) como emancipação racional positiva, emancipação como “saída” da imaturidade por um esforço da razão como um processo crítico que abre a humanidade a um novo desenvolvimento histórico dos seres humanos.
- 2) como conteúdo negativo secundário e mítico, a “Modernidade” é justificativa para a práxis irracional de violência. O mito pode ser descrito da seguinte forma: a) a civilização moderna entende-se como mais desenvolvida, mais elevada (o que significa sustentada sem consciência, uma posição ideologicamente eurocêntrica); b) as forças de superioridade para desenvolver a mais primitiva, rude, bárbara exigência moral; c) a forma dos modelos educacionais de desenvolvimento de processo deve ser seguida pela Europa (é de fato, um desenvolvimento unilinear e europeu, que determina, novamente sem qualquer consciência, falácia desenvolvimentista); d) como o bárbaro se opõe ao processo civilizatório, a moderna práxis exerce, em última análise, a violência, se necessário destruir os obstáculos à modernização (apenas coloniais, a guerra); e) esta dominação produz vítimas (de maneiras muito diferentes), o sacrifício é interpretado como um ato inevitável, e um quase-ritual de sacrifício; o herói civilizador investe em suas vítimas sendo eles mesmos holocausto de um salvador (os colonizados, escravos africanos,

¹ O Evolucionismo na Antropologia, “é uma teoria que defende o processo de evolução das espécies de seres vivos, por meio de modificações lentas e progressivas de acordo com ao ambiente em que habitam” (CASTRO, 2005, p. 12). Eixo principal desse paradigma é o Método Comparativo com foco no “estudo das diversas manifestações culturais de diferentes povos com o objetivo de encontrar semelhanças de desenvolvimento cultural” (CASTRO, 2005, p. 15). Atualmente o Evolucionismo reconhece mudanças não apenas na complexidade, mas também nos tipos de complexidade das sociedades contemporâneas (CASTRO, 2005, p.18). Já no Evolucionismo Cultural, o seu postulado básico é a existência de um fio singular ou evolução unilinear através de toda a história cultural, “em todas as partes do mundo, a sociedade teria se desenvolvido em estágios sucessivos e obrigatórios, numa trajetória basicamente unilinear e ascendente” (CASTRO, 2005, p. 14).

² Segundo Schwarcz (1993, p. 231 apud Rizzini, 2011, p. 47), eugenia é a nova ciência que “consiste em conhecer as causas explicativas da decadência ou levantamento das raças, visando a perfectibilidade da espécie humana, não só no que respeita o físico como o intelectual. Os métodos têm por objetivo o cruzamento dos sãos, procurando educar os instintos sexual. Impedir a reprodução dos defeituosos que transmitem taras aos descendentes. Nestes termos a eugenia não é outra coisa senão o esforço para obter uma raça pura e forte. Os nossos males provieram do povoamento, para tanto basta sanear o que nos pertence”.

Revista Cocar

Programa de Pós-Graduação em Educação
da Universidade do Estado do Pará



das mulheres, da destruição ecológica da terra, etc.); f) para o moderno, o bárbaro tem uma falha (opondo o processo civilizador) o que permite a Modernidade apresentar não só como inocente mas como emancipação da culpa de suas próprias vítimas; e g) por fim, a ação civilizadora do caráter Modernidade são interpretados como inevitáveis sofrimentos e sacrifícios (custos) de modernização dos outros povos “atrasados” (imatuross), das outras raças, o sexo frágil, etc. (DUSSEL, 1994, p. 8, tradução da autora).

O pensamento filosófico e político de Dussel (1994), acerca do processo civilizador, nos permite compreender a dominação cultural e política da elite brasileira em relação à pobreza no início do século XIX, bem como sua forma de pensar o mundo. Tal processo civilizador imposto à pobreza conferiu um modelo de homem: subserviente, submisso e moldado à sociedade.

Por meio de Dussel (1994), percebemos que todo discurso civilizador constrói a identidade do civilizado, especialmente quando voltado para o desenvolvimento econômico. No Relatório Presidencial (1976, p. 110) é evidente tal processo, pois, todos os investimentos e iniciativas das atividades no setor da educação e da cultura 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 com prerrogativas eurocêntricas. Nesse sentido, as populações que não comungam deste mandato eurocêntrico são consideradas incivilizadas.

Para Dussel (1994, p. 239), os elementos configurativos do mito que engendra a modernidade são:

- a) uma auto-compreensão de uma superioridade civilizatória, sustentando uma não- consciência do seu eurocentrismo;
- b) tal superioridade implicaria moralmente no desenvolvimento dos mais primitivos, rudes e bárbaros;
- c) a referência do caminho do processo educativo é aquele vivido na Europa o que significa adotar sem nenhuma consciência a falácia



desenvolvimentista;

- d) dada a presumível e real oposição do bárbaro ao processo civilizador dever-se-á exercer uma violência legítima, se necessário for [...].

Em formato histórico, esse modelo de violência colonial e neocolonial encontra-se bastante poderoso no contexto global de desenvolvimento multi e internacional, a despeito dos muitos e variados prejuízos causados ao Brasil. Desse modo, as infâncias foram marcadas pelas adversidades de um conjunto de políticas neocoloniais que se caracterizava por novas, mas, não menos nocivos modos de colonização, delineados por um capitalismo que impossibilitava a vivência da diferença como complementaridade sócio-histórica.

Neste ínterim, se, por um lado, o progresso trazia desenvolvimento; por outro, criava fissuras e desordem social entre a riqueza e a pobreza. Deste fatídico cenário, resultou a força discursiva para desvalorizar a identidade sociocultural do pobre, como assevera Rizzini (2011) ao afirmar que o indivíduo pobre era ocioso e o ócio era um vício.

Do ócio à criminalidade era um passo, contudo, era preciso combater a vagabundagem, a mendicância e a vida pregressa dos desocupados. O pobre passou a ser diferenciado em digno e vicioso. 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 poderiam se tornar viciosos, seja pela morte de ente querido ou a perda de um emprego. Aos viciosos eram necessários vigilância e controle permanente. Rizzini (2011, p. 60, grifos da autora), ao abordar o assunto, assim expressa:

A fórmula para atingir as famílias trabalhadoras consistia em inculcar-lhes os valores morais considerados fundamentais, alertando-as, sobretudo, quanto à educação de seus filhos, que deveriam ser afastados dos ambientes viciosos e evitar, acima de qualquer outra coisa, “a escola perniciosa da rua”.



Essa ação educacional 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 atuando na “constituição das futuras gerações, eliminando a descendência não desejável” (RIZZINI, 2011, p. 61).

Conferimos essa orientação nos Relatórios Presidenciais dos anos de 1972 em especial no Eixo da saúde: “no campo da assistência materno-infantil, importantes medidas foram ditadas pelo Decreto 69.514 de 9 de novembro de 1971, visando a maior e melhor atendimento à gestantes, à nutriz, aos lactantes, à criança em idade pré-escolar e à criança em idade escolar”. No referido Decreto, o governo brasileiro prevê, no Art. 2º, as medidas de proteção materno-infantil com principais objetivos de: (a) assistência à gestante, à nutriz e aos lactentes; (b) proteção à criança em idade pré-escolar; e (c) proteção à criança em idade escolar.

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. Dentre as principais realizações destaca-se o controle da tuberculose, com a “introdução da vacinação BCG, por via dérmica, aplicada em pré-escolares, escolares e adolescentes” (RELATÓRIO PRESIDENCIAL, 1974, p. 135), além de vacinação em massa contra a poliomielite.

Outras medidas foram realizadas, tais como: “atividade relativas à Saúde Materno-Infantil; investigações epidemiológicas; campanhas de prevenção; assistência médico-hospitalar; pesquisa de formação de pessoal especializado” (RELATÓRIO PRESIDENCIAL, 1974, p. 137).

Na área da Política Social, encontramos:

Revista Cocar

Programa de Pós-Graduação em Educação
da Universidade do Estado do Pará



O Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN foi reformulado para executar o PRONAN³ (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição) destinado a apoiar os grupos biologicamente vulneráveis como as gestantes, nutrizes, crianças de 0 a 14 anos de idade e trabalhadores de baixa renda (RELATÓRIO PRESIDENCIAL, 1976, p. 109).

Mas o destaque fica para o âmbito jurídico-social. Neste, a ação educacional era coercitiva, “seu discurso era igualmente moralizador [...] sua missão era tão salvacionista, conservadora e moralista quanto à do médico e do higienista em sua luta comum” (RIZZINI, 2011, p. 63), como podemos observar no Código de Menores de 1927, Lei nº 17.943-A, a saber: obrigatoriedade dos pais em enviar seus filhos à escola; obrigatoriedade do ensino; direito a escolarização em qualquer circunstância; regulamentação do trabalho infantil; regulamentação do ensino profissionalizante; dentre outros.

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 sociofamiliar 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 educação.

Grande parte deste atendimento aconteceu na Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor – FUNABEM, especialmente para os menores *desfavoráveis culturalmente*. Segundo o Relatório Presidencial (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

³ O PRONAN envolve conjunto integrado e consistente de programas e projetos, contemplando: o Programa de Suplementação Alimentar (atendimento a gestantes, nutrizes e crianças entre 0 e 6 anos; alimentação ao escolar de 7 a 14 anos; incentivos a programas de alimentação ao trabalhador; Programa de Apoio ao Pequeno Produtor e o Programa de Atividades Complementares (RELATÓRIO PRESIDENCIAL, 1976, p. 109).

Revista Cocar

Programa de Pós-Graduação em Educação
da Universidade do Estado do Pará



Estados com atendimentos a “242.024 mil menores em programas preventivos e em unidades terapêuticas” (RELATÓRIO PRESIDENCIAL, 1979, p. 166).

No Código de Menores de 1979, o controle jurídico legitimou o Estado à intervenção autoritária do poder público quanto à proteção da infância em relação ao Pátrio Poder, escamoteando assim a ação humanista de prevenção moralizante (RIZZINI, 2011). Esta lei indica a estratégia de saneamento e educação social propagada no século XX. Além disso, visava segundo Rizzini (2011, p. 64, grifos da autora):

Prevenir a desordem, à medida, em que ofereciam suporte às famílias nos casos em que não conseguissem conter os filhos insubordinados, os quais poderiam ser entregues à tutela do Estado; e, pela suspensão do Pátrio Poder, prevê a possibilidade de intervir sobre a autoridade paterna, transferindo a paternidade ao Estado, caso se julgasse necessário (sobretudo quando a pobreza deixava de ser “digna” e a família era definida como sendo contaminada pela imoralidade).

Como observamos, médicos e juristas defendiam moralmente a proteção à infância. Cada um a seu modo, no entanto, desejando o bem-estar do menor, ao menos discursivamente. Segundo Mainardes (2006), opera-se aqui a Política de Fato, dado que essas são medidas reguladoras e intervencionistas no trato infantil. No contexto da prática só acontecia em circunstâncias excepcionais: aos pobres idosos, aos incapacitados para o trabalho, aos doentes mentais e às crianças em tenra idade, em razão de que estas categorias incentivavam a vagabundagem ou a ociosidade (RIZZINI, 2011).

Disto inferimos que os textos políticos são invadidos por representações que interferem diretamente no resultado final, ou seja, trazem causas, resultados e efeitos reais às práticas sociais infantis. Compactuamos com a ideia de que a execução destes textos legais, no cotidiano, é baseada nas várias vivências, saberes, discursos e representações que geram efeitos e consequências reais à infância. Para Mainardes



(2006, p. 53), “é no contexto da prática que a política está sujeita à interpretação e recriação, é onde ela produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original”.

Era a missão civilizadora imposta, trazendo como discurso a lógica do trabalho como dignificante, agora também impresso nas ações saneadoras. Situação nada fácil devido à realidade brasileira do momento: Brasil Grande. Registramos que nesta época estavam em curso três Planos Nacionais de Desenvolvimento⁴.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento de 1972/1974 – PND 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).

O II PND de 1975/1979, elaborado sob o impacto das crises monetária internacional e do petróleo, com tensões econômicas em âmbito mundial, foi voltado para o homem brasileiro nas suas diferentes dimensões e aspirações. O objetivo do plano era o aumento da mão de obra, das exportações e do mercado interno. Se, por um lado, o trabalho era visto como degradante para a elite; por outro, tinha resquício da perseguição, humilhação, coação e força de nossa trajetória de trabalho escravagista para os pobres (GERMANO, 1994).

Isto levou a duas questões: primeiramente, era preciso investir em educação, principalmente na fase pré-escolar, pois a política educacional previa um atendimento, até 1975, de 60 mil crianças de quatro a seis anos. É importante lembrar que, de acordo

⁴ Por questão de recorte temporal, neste artigo, só demarcaremos o I e o II Plano, porém o III PND se deu sob o impacto das *Diretas já*, da abertura política, e tinha como objetivo síntese “a construção de uma sociedade desenvolvida, equilibrada e estável, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível”. Esse objetivo seria alcançado pelo crescimento da renda e emprego, redução da pobreza e das disparidades regionais, controle da inflação e do endividamento externo, desenvolvimento do setor energético e aperfeiçoamento das instituições políticas (GERMANO, 1994).



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 (RELATÓRIO PRESIDENCIAL, 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 (RELATÓRIO PRESIDENCIAL, 1970, p. 61).

Implantada também na década de 1970, a Lei de Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º Graus – Lei nº 5.692 de 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 conseqüente 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 (RELATÓRIO PRESIDENCIAL, 1971, p. 83).

A partir daí, é que as políticas governamentais reconhecem e ampliam o atendimento à criança de quatro a seis anos. Passeti (2015) afirma que nesta década a

Revista Cocar

Programa de Pós-Graduação em Educação
da Universidade do Estado do Pará



educação pré-escolar tornou-se 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” (RELATÓRIO PRESIDENCIAL, 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” (RELATÓRIO PRESIDENCIAL, 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” (RELATÓRIO PRESIDENCIAL, 1963, p. 120).

Garantir aos brasileiros um mínimo de escolarização era a meta mais urgente do presidente Jânio Quadros, previsto no Programa de Emergência, representado como 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” (RELATÓRIO PRESIDENCIAL, 1963, p. 124).

Desde os anos de 1960, o Brasil se preocupava com a escolarização emergencial das massas, todavia, essa efetivação só aconteceu 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 18, 5 mil novas vagas e a melhoria das condições de atendimento de 45 mil crianças, em 1978” (RELATÓRIO PRESIDENCIAL, 1979, p. 133).

Essa concepção desenvolvimentista de educação compactuava com o sentimento



de nação presente na década de 1960 e 1970. Os três Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs) para os mesmos períodos dos Planos Nacionais de Desenvolvimento – PNDs I, II e III, tinham como premissa a Teoria do Capital Humano, concebendo a educação como fator de produção e de consumo. Esta era a orientação da Política Oficial.

A Política Oficial materializada nos Planos Setoriais de Educação e nos Planos Nacional de Desenvolvimento (PNDs) converge com a afirmativa de Frigotto (2010, p. 29) ao referir-se ao exame das relações entre a prática sócioprodutiva 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, convocamos à reflexão de pensar que 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 via 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.

Evidenciamos aqui a visão produtivista da educação e do processo educativo, que mascara e ignora as incongruências da sociedade de classes, reduzindo-se à função de produtora de habilidades, atitudes e conhecimentos técnicos para a produção de serviços e produtos e, conseqüentemente, de produtividade e renda. Neste fito, a educação é o principal instrumento de desenvolvimento econômico e equalização social



fundamentada nos princípios da Teoria do Capital Humano.

Segundo Frigotto (2010, p. 41)

do ponto de vista macroeconômico, o investimento no “fator humano” passa a significar um dos determinantes básicos para aumento da produtividade e elemento de superação do atraso econômico. Do ponto de vista microeconômico, constitui-se no fator explicativo das diferenças individuais de produtividade e de renda e, conseqüentemente, de mobilidade social (FRIGOTTO, 2010, p. 41).

Mas ressalta Frigotto (2010) que a Teoria do Capital Humano é um produto histórico determinado e resulta das relações sociais concretas de produção no capitalismo monopolista, que estruturou a política educacional brasileira a partir das décadas de 1960.

Recorrendo a Lenine, o autor apresenta as quatro características básicas do capitalismo monopolista, a saber: a) a concentração da produção e do capital em níveis elevados; b) fusão do capital bancário e do capital industrial; c) exportação de capital; d) formação de uniões internacionais capitalistas e partilha territorial do globo entre as maiores potências capitalista. O interessante dessa descrição é a compreensão de como a acumulação, concentração (técnica, financeira e econômica) e a centralização do capital, se constituem nas novas relações de produção e como a escola pode “ser um instrumento eficaz na formulação das condições concretas da superação destas relações sociais, que determinam uma separação entre capital e trabalho, trabalho manual e intelectual, mundo da escola e mundo do trabalho” (FRIGOTTO, 2010, p. 34).

Frigotto (2010) esclarece que a relação dialética entre infra e a superestrutura, trabalho produtivo e trabalho improdutivo, foram desconsideradas, especialmente se compreendermos que o trabalho é condição necessária de existência e sobrevivência humana historicizada. Pelo trabalho, os homens produzem a si mesmos e

reconhecer a dialética do trabalho ou a práxis humana como a base do conhecimento humano, tem como decorrência imediata a negação das concepções sobre a incapacidade da classe trabalhadora se autogerir, bem como as concepções educativas que são impostas à margem dessa práxis

Revista Cocar

Programa de Pós-Graduação em Educação
da Universidade do Estado do Pará



(FRIGOTTO, 2010, p. 209).

Neste sentido, prática social e a prática educativa se configuram no processo educativo como elemento de unicidade, pois incorporam, ao mesmo tempo, o técnico e o político, o teórico e o prático. Igualmente a “prática educativa escolar é concebida como prática social contraditória que se define no interior das relações sociais de produção da existência, que se estabelece entre as classes sociais, numa determinada formação social” (FRIGOTTO, 2010, p. 44). Cabe lembrar que, para o autor, a “categoria modo de produção de existência se constitui como elemento básico para entendermos como os homens concretamente se produzem pelo trabalho, e como historicamente as relações sociais de existência variam” (FRIGOTTO, 2010, p.87).

Por meio das discussões acerca da ideologia do capital humano, Frigotto (2010) nos faz refletir de modo particular sobre a visão reducionista de sociedade, do ser humano, do trabalho e da educação, evidenciada especialmente na política educacional brasileira, a partir da década de 1960. Esse modelo economicista de educação primava pela desqualificação desta e buscava a reestruturação produtiva material e política das relações sociais capitalistas.

Sob esse enfoque, em 1972, foi feita a reforma do ensino de 1º e 2º graus (Lei nº 5.792). Em relação à Educação pré-escolar, Germano (1994) destaca o Parecer nº-2018 do Conselho Federal de Educação (CFE) de 1974, que propõe a elaboração de legislação, contendo normas e procedimentos, que regulamenta 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 1600 do CFE de 1975 que indica a habilitação em nível de 2º-grau para a formação do magistério pré-escolar.

Em 1975 foi criada a Coordenação de Educação Pré-Escolar, primeiramente

Revista Cocar

Programa de Pós-Graduação em Educação
da Universidade do Estado do Pará



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.

Mas a quem se destina a Política do pré-escolar: às crianças ou às infâncias? Infância é uma construção sócio-histórica e ao pensá-la Sarmento (2005) afirma que, conceitualmente, ela significa categoria social do tipo geracional, e criança refere-se ao sujeito concreto, integrador dessa categoria geracional e que, para além da pertença ao grupo etário, sempre é um ator social integrante de uma etnia, raça/cor, condição social, gênero e outros.

A infância é independente das crianças; estas são os atores sociais concretos que em cada momento integram a categoria geracional; por efeito da variação etária desses atores, pois a “geração” está continuamente a ser “preenchida” e “esvaziada” dos seus elementos constitutivos (SARMENTO, 2005, p. 4).

Compreender a infância como construção social implica ampliar a visão pautada nas categorias biológicas e psicológicas, as quais tendem a estabelecer padrões de desenvolvimento infantil, para buscar entender as interações dos sujeitos que compõe essa categoria social. Sabe-se que a infância é um fato biológico, mas a forma de compreendê-la é social e historicamente construída.

Conforme Kramer (2007), a infância é múltipla e diversificada e deve ser entendida a partir da contextualização social, política, cultural e econômica da criança. Neste enquadre, o cotidiano infantil e suas vozes precisam ser percebidos em um contexto histórico no qual se desenvolve e, por conseguinte, vai traçando sua própria história. Pois,

A infância é concebida, de um lado, como categoria social e como categoria da história humana e, nesse sentido, engloba aspectos que afetam também o que temos chamado de adolescência ou juventude. De outro lado, e simultaneamente, a infância é citada como período da história de cada um, que se estende, na nossa sociedade, do nascimento até aproximadamente 10



anos. Recentemente, alguns pensadores denunciam o desaparecimento da infância e perguntam de que infância falou, já que a violência contra as crianças e entre elas se tornou uma constante, num contexto onde imagens de pobreza de crianças e trabalho infantil retratam uma situação em que o reino encantado da infância teria chegado ao final. Sei que a pobreza acompanha a história humana marcada pela injustiça social e pela desigualdade, mas contesto a ideia do desaparecimento da infância (KRAMER, 2007, p. 197).

Para Kramer (2007), o conceito de infância, ao longo dos anos, vem sendo modificado a favor da criança. Esta deixou de ser vista como um adulto em miniatura e passou a ser percebida e tratada como ela realmente é: um sujeito de direitos e não uma pessoa que ainda precisa ser moldada a cada fase de sua vida. No entanto, a criança por se encontrar em fase de desenvolvimento, necessita de cuidados, de assistência e proteção, como requerem os Códigos de Menores de 1927 e de 1979, a Constituição Federal do Brasil de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/90 e tantos outros instrumentos legais que os antecederam (RIZZINI, 2011).

Considerações finais

A década de 1970 ficou conhecida como a do *Brasil Grande* e do *Milagre Econômico*. Neste período, houve a criação de três PNDs⁵ e três Planos Setoriais de Educação, todos orientados pelo binômio *segurança e desenvolvimento*, e norteados por essas premissas definiam as diretrizes e metas nacionais. Tais PNDs objetivavam o crescimento de um sentimento forte de cidadania, de busca de igualdade e de democracia, que se revelaram nas ruas, nos centros de estudos, nos meios políticos e nas legislações brasileiras.

Desse modo, fomos, ao longo da década, assistindo gradualmente ao controle do Estado sobre a educação, saúde e no âmbito jurídico-social (na escola e na família). Controle que tendia a superar o fracasso da família quanto ao trato social e educacional das crianças.

⁵ A título de conhecimento, neste artigo só tratamos de dois PNDs.



Também averiguamos que as Políticas de Assistência e Proteção à infância foram implantadas e materializadas no Brasil, nesta época, com uma concepção higienista e eugenista, visto que os projetos de cunho educativo, cultural e de proteção à infância que se fizeram presente no Brasil, na década de 1970, visavam à conexão estreita 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 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.

Referências

- BRASIL, **Lei nº 17.943-A**. Dispõe sobre o Código de Menores de 1927. Brasília, 1927.
- BRASIL, **Lei nº 5.692/71**. Lei de Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º Graus. Brasília, 1971.
- BRASIL, **Decreto nº 69.514**. Dispõe sobre a execução de medidas de proteção materno infantil e dá outras providências. Brasília, 1971.
- BRASIL, **Lei nº 6.697**. Dispõe sobre o Código de Menores de 1979. Brasília, 1979.
- CASTRO, Celso (Org.). **Evolucionismo cultural**: textos de Morgan, Tyler e Frazer. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.
- CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, J. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.
- DUSSEL, Enrique. **O encobrimento do outro**. Petrópolis: Vozes, 1994.

Revista Cocar

Programa de Pós-Graduação em Educação
da Universidade do Estado do Pará



FOUCAULT, Michel. **Metafísica do poder**. 3 ed. Rio de Janeiro: Graal, 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.

KRAMER, Sônia. A infância e sua singularidade. In: BEAUCHAMP, J. **Ensino fundamental de nove anos**: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2007, p. 13-23.

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, 2001.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de Políticas Educacionais. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, 2006, jan/abr. vol. 27, n. 94, p. 47-69. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2017.

OLIVEIRA, Maria Marly. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

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

RELATÓRIO PRESIDENCIAL BRASILEIRO. **Larin American Microform Project Documentos do governo brasileiro**. Disponível em <http://www-apps.crl.edu/brazil/provincial/par%C3%A1>. Acesso em: 10 jan. 2017.

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.

SARMENTO, Manuel Jacinto. As culturas da infância nas encruzilhadas da 2ª modernidade. In: Sarmento, Manuel Jacinto; CERISARA, Ana Beatriz (Coord.).

Revista Cocar

Programa de Pós-Graduação em Educação
da Universidade do Estado do Pará



Crianças e miúdos: perspectivas sócio-pedagógicas sobre infância e educação. Porto: Asa, 2005.

Sobre as autoras

Léia Gonçalves de Freitas

Doutoranda no Programa de Pós-Educação na Universidade Federal do Pará – UFPA; possui Mestrado interdisciplinar em Educação, Linguagens e Tecnologia pela Universidade Estadual do Goiás – UEG. E-mail: leiafreitas@ufpa.br

Laura Maria Silva Araújo Alves

Professora doutora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará. E-mail: laura_alves@uol.com.br

Recebido em: 08/09/2017

Aceito para publicação em: 06/10/2017