

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

TESE

“GÂNGSTERS DA CARIDADE”
SISTEMA POLÍTICO SUBVENCIONAL BRASILEIRO E A
MANUTENÇÃO DE FORMAÇÃO DE CLIENTELA ELEITORAL NO
PERÍODO DE 1946 A 1964.

Fabíola Amaral Tomé de Souza

2019



UFRRJ

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA**

TESE

**“GÂNGSTERS DA CARIDADE”
SISTEMA POLÍTICO SUBVENCIONAL BRASILEIRO E A MANUTENÇÃO DE
FORMAÇÃO DE CLIENTELA ELEITORAL NO PERÍODO DE 1946 A 1964.**

Fabiola Amaral Tomé de Souza

Sob a Orientação do Prof. Dr.

Álvaro Pereira do Nascimento

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutora em História**, no Curso de Pós-Graduação em História, *Área de Concentração em Relações de Poder e Cultura*.

Nova Iguaçu- RJ

Dezembro / 2019

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S719" Souza, Fabiola Amaral Tomé de , 1976-
"Gangsters da caridade" - sistema político
subvencional brasileiro e a manutenção de formação de
clientela eleitoral no período de 1946 a 1964 /
Fabiola Amaral Tomé de Souza. - Barra Mansa, 2019.
258 f.

Orientador: Alvaro Pereira do Nascimento.
Tese (Doutorado). -- Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro, História, 2019.

1. Sistema Político Subvencional. 2. Clientelismo.
3. Instituições Filantrópicas. 4. Corrupção. I.
Nascimento, Alvaro Pereira do , 1964-, orient. II
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. História
III. Título.

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

FABÍOLA AMARAL TOMÉ DE SOUZA

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor(a) em História**, no
Curso de Pós-Graduação em História, área de Concentração em *Relações de Poder e Cultura*.

TESE APROVADA EM 05 de dezembro de 2019.

Doutor Álvaro Pereira do Nascimento - UFRRJ (Orientador)

Doutora Ângela Maria de Castro Gomes – UNIRIO

Doutor Alexandre Fortes – UFRRJ

Doutor Marco Aurélio Vannucchi Leme de Mattos – FGV

Doutor Pedro Henrique Pedreira Campos – UFRRJ

Doutor Felipe Magalhães – UFRRJ (Suplente)

Doutor Marcos Luiz Bretas – UFRJ (Suplente)

*Para Omir e Carminha,
por todo amor dado a mim.*

AGRADECIMENTOS

Esta Tese representa uma etapa concluída, com muito empenho e trabalho dedicado a isso. Representa presenças e ausências. Presença na pesquisa, nas análises e escrita, presenças nas aulas, nos arquivos e em eventos acadêmicos importantes. Contudo as ausências foram bem maiores. Ausência na vida cotidiana em família, nas comemorações de aniversários, natais e réveillons com a família e amigos. Ausência nos cultos e fundamentos religiosos da minha casa de candomblé e na minha casa de umbanda (Sim! Freqüento e sou atuante nas duas religiões). Ausência em casa, mesmo estando em casa.

Porém foi um período incrível, em que uma mulher nascida e criada no interior do estado do Rio de Janeiro, filha de um pai que mal completou a 4ª série primária, Auxiliar de Serviços Gerais, negro e “macumbeiro” e de uma mãe costureira e batalhadora como as mães conseguem ser, se torna Doutora. Entre presenças e ausências guardarei todas as experiências na memória. Encerro essa etapa com o sentimento de dever cumprido e a felicidade cravada no peito.

Por isso, agradeço a Kaiala e Lembarenganga, regentes da minha coroa e sustentáculos da minha vida. A quem devo o equilíbrio, a tranquilidade e sabedoria para ultrapassar os obstáculos que surgiram ao longo da minha vida.

Agradeço imensamente, a Omir Tomé (in memorian) e Maria do Carmo Amaral Tomé (in memorian) pela vida, pelos cuidados a mim dedicados, pelos ensinamentos e exemplos transmitidos. São os amores da minha vida e tudo que me tornei é fruto dos esforços e amor deles.

Ao meu marido Pedro pelo apoio, incentivo, paciência e carinho dispensados ao longo desses mais de vinte anos juntos e principalmente nos últimos quatro anos em que mais precisei dele sem nunca me faltar.

Agradeço ao Dr. Álvaro Pereira do Nascimento, orientador dessa Tese de Doutorado, por toda a sabedoria transmitida, pela paciência e pelas discussões prolíficas que resultaram em tanto aprendizado. Pela delicadeza e sagacidade com que conduziu o processo de alteração do projeto de pesquisa e o incentivo nesse novo campo engendrado por nós. Por fim, agradeço por confiar na minha pesquisa e auxiliar na produção da mesma.

À Coordenação do Curso de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro pelo apoio e confiança. Estendo tal agradecimento ao Paulo, secretário da Pós-Graduação pelo atendimento sempre solícito e gentil.

Pessoas incríveis cruzaram meu caminho ao longo desses quatro anos, mas uma foi mais que incrível. Conhecê-la foi o grande presente que o Doutorado me deu. Pessoa dedicada, batalhadora, sábia e amiga. Aquela que não deixa o desânimo te pegar, que te apoia em tudo que você precisa. Generosa e atenciosa. À Mariana Barreto meus mais sinceros e afetuosos agradecimentos. Bora, Mariana?!

À minha família de santo, ou melhor, a minha família, por tudo que representam na minha vida. A minha mãe Mameto Katulajunsun (Diana) e a zeladora da minha casa, Mameto Sia Vanju (Patrícia), meus amores, minha fortaleza e exemplo de fé. A minha irmã Masangê (Nathália), quase gêmea, meu amor, companheira e exemplo. Bondade em forma de irmã, um presente que o Sagrado me deu. Aos meus irmãos Kisanje (Gabriel), Kaianibô (Clarissa), Amunanji (André Capilé) que me acolheram enquanto irmã, me compreendem, a quem amo. Ao meu irmão Amunanji, escreverei mais uma linha, pois, foi a inspiração para estar aqui. Aquele que foi espelho para mim. Aos meus irmãos de fé, meus sinceros agradecimentos.

À minha equipe de trabalho do Setor Pedagógico Institucional do UniFOA pelo apoio e incentivo nessa caminhada. À Bruna Casiraghi por me apresentar a ferramenta Zotero, rsrsr. Referências, citações, bibliografia e normas da ABNT não me amedrontam mais.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de financiamento 001. This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil – (CAPES) – Finance Code 001

E sobre presenças e ausências, sei que estarei presente em todos os sambas possíveis e inimagináveis e não me ausentarei das pesquisas. Essas, como o samba, são a minha vida.

RESUMO

Tomé de Souza, Fabíola Amaral. **“Gângsters da Caridade”**. **Sistema Político Subvencional brasileiro e a manutenção de formação de clientela eleitoral no período da experiência democrática, 1946 a 1964**. 2019. 251 p. Tese (Doutorado em História). Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, RJ, 2019.

Esta tese tem por objetivo analisar o sistema político subvencional brasileiro no período de 1946 a 1964, assim como a manutenção da política de formação de *clientela* eleitoral e a *corrupção* percebida em torno da concessão de auxílios e subvenções sociais pelo governo federal. As subvenções sociais são entendidas como a verba aprovada pelos poderes legislativo ou executivo dos governos municipais, estaduais e federal visando auxiliar instituições filantrópicas. A outorga dessas verbas foi analisada com base nas relações desses poderes com entidades sem fins lucrativos, posto que políticos e tecnocratas eram motivados por seus desejos de obtenção de prestígio, poder e bons salários, que acompanhavam a ocupação do cargo político ou burocrático, identificando nestas doações um meio de alcançar suas ambições privadas. Utilizando fontes jornalísticas, processos administrativos, livro-denúncia, dossiês de processos legislativos, incluindo depoimentos da CPI do SAM, entre outras, depreendemos a formação de uma nova atividade profissional e as falhas administrativas no SAM, órgão oficial de assistência social no Brasil, que favoreciam o desvio de finalidade das referidas subvenções. Essa tese procura aprofundar as discussões sobre esses benefícios dados às instituições filantrópicas, fossem elas religiosas ou não, e, igualmente, seus relacionamentos sociais e políticos com os poderes legislativo e executivo federal. Analisando que esses grupos não desafiavam o jogo político eleitoral a fim de fazer valer os princípios do Estado Liberal e de Direito, mas, pelo contrário, aliavam-se a sistemas que negavam aqueles princípios.

Palavras-chave: Sistema Político Subvencional, Clientelismo, Instituições Filantrópicas, Corrupção.

ABSTRACT

Tomé de Souza, Fabíola Amaral. **"Gangsters of Charity" Brazilian Political Subsidy System and the maintenance of electoral patronage formation during the period of democratic experience, from 1946 to 1964.** 2019. 251 p. Thesis (Doctor degree in History). Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, RJ, 2019.

This thesis aims to analyze the Brazilian subventional political system from 1946 to 1964, as well as the maintenance of the politics of formation of electoral clientele and the perceived corruption around the granting of social aids and subsidies by the federal government. Social grants are understood as the amount approved by the legislative or executive powers of municipal, state and federal governments to assist philanthropic institutions. The granting of these funds was analyzed based on the relationship of these powers with non-profit entities, since politicians and technocrats were motivated by their desires for prestige, power and good salaries, which accompanied the occupation of political or bureaucratic office, identifying in these donations a means of achieving their private ambitions. Using journalistic sources, administrative processes, denunciation book, legislative process dossiers, including testimonials from SAM's CPI, among others, we infer the formation of a new professional activity and administrative failures in SAM, the official social assistance agency in Brazil, which favored the diversion of purpose of those subsidies. This thesis seeks to deepen discussions about these benefits given to philanthropic institutions, whether religious or not, and, equally, their social and political relationships with the federal legislative and executive powers. Analyzing that these groups did not challenge the political electoral game in order to enforce the principles of the Liberal State and the law, but, on the contrary, allied with systems that denied those principles.

Keywords: Subventional Political System, Clientelism, Philanthropic Institutions, Corruption.

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1 - Reportagem do O Jornal sobre a criação da Caixa de Subvenções | 34 |
| Figura 2 - Reportagem "Os Ismos" da Câmara dos Deputados..... | 64 |
| Figura 3 - Indicação Eleitoral - Jornal de Umbanda: Órgão Noticioso e Doutrinário da União Espiritista de Umbanda (RJ) - Ano 1958..... | 66 |
| Figura 4 - Foto de Ruy Andrade dando passividade ao preto-velho Pai Cambinda. Festa de comemoração dos 25 anos de funcionamento da Tenda Espírita Pai Cambinda. 1975 | 69 |
| Figura 5 - Notícia de Jornal - Jornal Integração – Natal dos Pobres da Tenda Espírita Pai Cambinda..... | 70 |
| Figura 6 - Capa Manual - Auxílios e Subvenções | 115 |
| Figura 7 - Manual - Relação de Deputados e Senadores do RJ e ES | 116 |
| Figura 8 - Manual - Informações de como solicitar Subvenções | 117 |
| Figura 9 - Comunicado de Aviso de Pagamento de Subvenção Ordinária e Cobrança de Honorários | 118 |
| Figura 10 - Comprovante de recebimento de Honorários | 119 |
| Figura 11- Internos da Escola João Luiz Alves durante Festa de Natal – 1954 | 128 |
| Figura 12 - Festa de Natal na Escola João Luiz Alves - 1954..... | 129 |
| Figura 13 - Almoço dos internos do Instituto Premonitório XV de Novembro | 130 |
| Figura 14 - Organograma do Serviço de Assistência a Menores..... | 143 |
| Figura 15 - Organograma do Ministério da Justiça e Negócios Interiores | 154 |
| Figura 16 - Organograma do Fornecimento de Material do MJNI..... | 157 |
| Figura 17 - Plano de Aplicação da subvenção extraordinária requerida pelo Serviço de Assistência aos Menores de Paranaíba ao SAM..... | 178 |
| Figura 18- Fluxograma da Diretoria da ASJUS e o Entrelaçamento com o MJNI | 191 |

ÍNDICE DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1 - Lista de Instituições Filantrópicas beneficiadas - Projeto de Lei 615/1950..... | 61 |
| Quadro 2 - Consignação no Orçamento - Valores destinados aos Fundos/Deputados - Ano 1958 | 83 |
| Quadro 3 - Relação de Instituições Beneficiadas com Subvenções Ordinárias - Dep. Fed. Lourival Batista (UDN - SE)..... | 85 |
| Quadro 4 - Aspectos da ação do Estado junto a crianças, adolescentes e suas famílias | 139 |
| Quadro 5 - Classificação dos Estabelecimentos de Assistência ao Menor no Distrito Federal | 144 |
| Quadro 6 - Inspetorias do Serviço de Assistência a Menores - Regiões e Estados | 149 |
| Quadro 7 - Demonstrativo do Quadro de Pessoal - Quantidade de funcionários e característica funcional | 151 |
| Quadro 8 - Valores pagos anualmente a funcionários do SAM em 1946 e 1948..... | 151 |
| Quadro 9 - Quantidade de provisões mensais da Cesta Básica pelo Decreto Lei nº 399 | 168 |
| Quadro 10 - Lista de Fornecedores e Valores recebidos no ano de 1957 | 196 |
| Quadro 11 - Tipos de Carnes comprados pelo Restaurante da ASJUS | 197 |
| Quadro 12 - Lista de Solicitantes/receptores de auxílios provenientes da Campanha de Emergência do MJNI..... | 205 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AP – Alojamento Provisório do Serviço de Assistência a Menores

ASJUS – Associação dos Servidores do Ministério da Justiça e Negócios Interiores

CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social

COFAP – Comissão Federal de Abastecimento e Preços

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DA – Departamento de Administração do Ministério da Justiça e Negócios Interiores

DASP – Departamento de Administração do Serviço Público

DE - Divisão do Extranumerário do DASP

DFP - Divisão do Funcionário Público do DASP

DG – Direção Geral do Departamento de Administração do Ministério da Justiça e Negócios Interiores

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DM - Divisão de Material do DASP

DM – Divisão de Material do Departamento de Administração do Ministério da Justiça e Negócios Interiores

DO – Divisão de Obras do Departamento de Administração do Ministério da Justiça e Negócios Interiores

DO – Divisão de Orçamento do Departamento de Administração do Ministério da Justiça e Negócios Interiores

DOC - Divisão de Organização e Coordenação do DASP

DP – Divisão de Pessoal do Departamento de Administração do Ministério da Justiça e Negócios Interiores

DSA - Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do DASP

IDORT – Instituto de Organização Racional do Trabalho

IHGB – Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro

IPQN – Instituto Profissional Quinze de Novembro

LBA – Legião Brasileira de Assistência

MES – Ministério da Educação e Saúde Pública

MJNI – Ministério da Justiça e Negócios Interiores

PD – Partido Democrático

PSD – Partido Social Democrático

PSP – Partido Social Progressista

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SA – Seção de Administração do Serviço de Assistência a Menores

SAM – Serviço de Assistência a Menores

SDT – Seção de Diagnóstico e Tratamento Médico do Serviço de Assistência a Menores

SECOM – Secretaria de Comunicação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores

SFT – Seção de Triagem e Fiscalização do Serviço de Assistência a Menores

SGM – Seção de Colocação e Ajustamento de Menores do Serviço de Assistência a Menores

SOC – Seção de Orientação e Coordenação do Serviço de Assistência a Menores

SOS – Serviço de Obras Sociais

SPS – Seção de Pesquisas Pedagógico-Sociais do Serviço de Assistência a Menores

SPT – Seção de Pesquisas e Tratamento Sômato-psíquico do Serviço de Assistência a Menores

SSE – Seção de Pesquisas Sociais e Educacionais do Serviço de Assistência a Menores

TCU – Tribunal de Contas da União

UDN – União Democrática Nacional

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 14 |
| CAPÍTULO I | 28 |
| “Gângsters da Caridade” formação de clientela política..... | 28 |
| 1.1- Arquitetura da Subvenção..... | 30 |
| 1.2- Dispositivo legal da Era Vargas: a criação da Caixa de Subvenções..... | 32 |
| 1.3- O descaminho das Subvenções: clientelismo e corrupção | 42 |
| 1.4- Clientelismo: Um “pai santo” e um vereador | 51 |
| CAPÍTULO II..... | 72 |
| Os Despachantes da Caridade | 72 |
| 2.1- Elaboradores de Leis frente a Órgãos Técnicos | 72 |
| 2.2- Despachantes da Caridade..... | 80 |
| 2.3- A burocracia como ferramenta do Sistema Político Subvencional..... | 105 |
| CAPÍTULO III | 121 |
| A Institucionalização do Atendimento aos Menores – O SAM | 121 |
| 3.1- Percurso do Atendimento a Menores..... | 122 |
| 3.2- Das Escolas Premonitórias e Correccionais ao Serviço de Assistência a Menores – SAM | 132 |
| 3.3- O SAM – Serviço de Assistência a Menores, a grande solução? | 140 |
| 3.4- Administração Interna do SAM e seus problemas | 148 |
| CAPÍTULO IV..... | 159 |
| Sistema Político Subvencional para além do Clientelismo | 159 |
| 4.1- Sistema Político Subvencional: corrupção e incúria mancham o atendimento ao Menor..... | 165 |
| 4.2- Corrupção no SAM: a “tragédia” envolvendo os desvalidos e os transviados | 171 |
| 4.2.1- Uns com o pão outros com as migalhas. O regime “per capita” e o atendimento ineficaz ao <i>menor</i> | 173 |
| 4.2.2- Uns com o pão outros com as migalhas: O regime <i>per capita</i> e o atendimento aos <i>falsos desvalidos</i> | 179 |
| 4.3- Infra-gangue e Super-gangue: comportamentos desviantes no SAM e no MJNI | 185 |
| 4.4- O “Quinteto Estrambótico”: controle e fiscalização de auxílios e subvenções..... | 188 |

| | |
|--|------------|
| 4.5- “Escândalo das verbas do SAM”: concedidas, porém não recebidas | 200 |
| CONCLUSÕES..... | 211 |
| REFERÊNCIAS | 221 |
| ANEXOS | 230 |

INTRODUÇÃO

Noticiou o jornal O Globo, “Antes de votação, Temer distribuiu R\$ 15 bilhões em programas e emendas: Pacote de bondades aconteceu em semana decisiva para selar futuro do presidente.”¹ Em 16 de julho de 2017, o jornal informava seus leitores que mesmo que o governo federal estivesse enfrentando um rombo nas contas públicas o Presidente Michel Temer havia anunciado liberações de verbas num montante de quinze bilhões e trezentos milhões de reais em emendas parlamentares, “num aceno a parlamentares da base aliada”.

Só para situar o leitor, nesse período Temer estava sendo investigado, a partir da acusação da Procuradoria Geral da República (PGR), por corrupção passiva no caso envolvendo a empresa J&F e mala com quinhentos mil reais apreendida com o Deputado Federal Rodrigo da Rocha Loures.²

Uma denúncia contra o presidente da república só pode ser investigada pelo Supremo Tribunal Federal com a aprovação do Congresso Nacional. Portanto, a acusação foi encaminhada para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados para ser votada a abertura do processo ou não.³

Voltando à distribuição de emendas concedidas pelo Palácio do Planalto, citado no início do texto, esse pacote de bondades aconteceu na semana em que a CCJ votaria o pedido da PGR.

O esforço concentrado deu certo: Temer virou um jogo que parecia perdido e saiu vitorioso com a rejeição ao parecer que recomendava a continuidade das investigações contra ele, e a aprovação de outro relatório, do Deputado Paulo Abi-Ackel (PSDB-MG), pelo arquivamento da denúncia.⁴

Foi empenhado um total de R\$ 1,9 bilhão. As emendas são impositivas, ou seja, o governo é obrigado a pagá-las, contudo, a liberação se transforma em moeda política.⁵

O PSOL apresentará nos próximos dias uma representação ao Ministério Público por corrupção ativa, desvio de finalidade e obstrução à Justiça. O partido mapeia o volume de liberação de emendas recebidas pelos deputados que votaram a favor do governo para traçar uma relação direta entre o favorecimento e o voto.

¹ BARRETO, Eduardo. Et. Al. Antes de votação, Temer distribuiu R\$ 15 bilhões em programas e emendas. Jornal O Globo de 16 de julho de 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/antes-de-votacao-temer-distribuiu-15-bilhoes-em-programas-emendas-21596676> Acessado em 16/07/2017

² BARBIÉRI, Luiz Felipe. Rodrigo Janot denuncia Michel Temer por corrupção passiva. Jornal Poder 360 de 06 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/rodrigo-janot-denuncia-michel-temer-por-corrupcao-passiva/>. Acessado em 06/12/2017.

³ Idem.

⁴ BARRETO, Eduardo. Et. Al. Antes de votação, Temer distribuiu R\$ 15 bilhões em programas e emendas. Jornal O Globo de 16 de julho de 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/antes-de-votacao-temer-distribuiu-15-bilhoes-em-programas-emendas-21596676>. Acessado em 16/07/2017.

⁵ Idem.

— Não é normal o deputado receber verba para votar a favor do governo. É o *fisiologismo* no poder — acusa Chico Alencar (PSOL-RJ).^{6*}

René Remond, em *Uma História Presente*, da obra *Por uma História Política*, escreve que a história da história está em constante transformação, já que a sociedade e as ideias, também, se transformam rotineiramente. E por isso

o historiador é sempre de um tempo, aquele em que o acaso o fez nascer e do qual ele abraça, às vezes sem o saber, as curiosidades, as inclinações, os pressupostos, em suma, a “ideologia dominante”, e mesmo quando se opõe, ele ainda se determina por referência aos postulados de sua época.⁷

O historiador está inserido em uma época, demonstrando seu interesse no objeto que solicita sua atenção a partir da equivalência da importância que a opinião pública confere a determinados segmentos da realidade.

O jornalismo político proporciona à sociedade contemporânea um interesse pelos assuntos políticos e, conseqüentemente, faz com que os indivíduos dessa sociedade se sintam membros de um corpo político, podendo compreender, participar e opinar sobre acontecimentos políticos. Promovem na população a ideia de que tudo é político e que a política é responsável por tudo que acontece na sociedade, de bom ou de ruim. E o historiador não está fora desse processo, mesmo que possua uma visão mais ampliada da política.

Portanto, a reportagem inicial que trata de liberação de emendas parlamentares para deputados federais para uma necessidade particular do político, no caso o presidente da república, me provocou questionamentos importantes para a construção desta Tese. Lembrando que notícias como a que O Globo trouxe, em julho de 2017, são recorrentes, e não são atribuídas a um grupo político específico. Leio notícias como essa desde meados da década de 1990.

Que emendas eram essas? Eram destinadas a quem? Como era gasto esse dinheiro? Se a verba era dada a um deputado ou senador, ele poderia se beneficiar de forma material ou simbólica? Poderia afetar a economia? De que forma?

Como em toda pesquisa científica, não são somente os dados da pesquisa que interferem. Nesse sentido, a minha experiência de vida contribuiu para que esses questionamentos fossem ampliados. Sou umbandista e minha casa de umbanda, a Tenda Espírita Pai Cambinda, fundada em 1950 no município de Barra Mansa (RJ), foi construída em um amplo terreno, com uma infraestrutura excelente, localizada em um bairro muito próximo ao centro da cidade. Como

⁶ BARRETO, Eduardo. Et. Al. Antes de votação, Temer distribuiu R\$ 15 bilhões em programas e emendas. Jornal O Globo de 16 de julho de 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/antes-de-votacao-temer-distribuiu-15-bilhoes-em-programas-emendas-21596676> Acessado em 16/07/2017

* Grifo nosso.

⁷ RÉMOND, René. *Por Uma História Política*, Edição: 2ª. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 13.

uma casa de Umbanda, localizada no interior do estado do Rio de Janeiro, conseguiria tal proeza? Os membros da casa auxiliaram na construção e ampliação da casa? Se sim, como? Haveria um outro fator para a prosperidade de tal lugar? Por que outras casas de Umbanda na minha cidade não possuíam tal estrutura?

Como uma boa historiadora fui a “caça” de respostas. Uma delas já tinha. Já que sou nascida e criada no lugar, sabia que o fundador da casa e diretor espiritual foi vereador do município de Barra Mansa por seis mandatos, o primeiro vereador umbandista do Rio de Janeiro, sendo presidente da Câmara Municipal por cinco vezes. Reconheci, dessa maneira, que a influência política do dirigente ajudou na construção e manutenção da casa, tanto do espaço físico como do lugar de culto.

Nas pesquisas no arquivo particular da Tenda, encontrei diversos documentos, entre fotos, livros-ata, estatutos, registros de cartórios e recibos de recebimento de subvenções sociais, entre 1960 a 1989. Também encontrei documentos de idoneidade jurídica e prestações de contas atestados por juízes do município, cartas de vereadores, deputados estaduais e federais informando a concessão de subvenções e documentos de um escritório de advocacia com informações sobre subvenções.

E como uma linha de carretel um questionamento foi puxando outro. O que eram as tais subvenções sociais que a Tenda Espírita Pai Cambinda recebia? Qual procedimento para receber essas subvenções? Por que deputados federais estavam envolvidos nesse processo? Por que havia outros atores, como advogados no processo de recebimento de subvenções?

Meu projeto de pesquisa inicial tinha a pretensão de analisar a aproximação de políticos, no período da Ditadura civil-militar, às casas religiosas de matriz africana, a partir de doação dessas subvenções sociais. Para esse estudo, as categorias de pensamento, inicialmente, levantadas para as virtuais análises eram o consenso e o consentimento, discutidos por Daniel Aarão Reis Filho, Denise Rollemberg, entre outros pesquisadores de igual importância para as discussões sobre o período autoritário brasileiro.

Contudo, nas reuniões com o meu orientador, Álvaro Pereira Nascimento, foi observado por ele que as fontes não eram suficientes para comprovar essa tese e que seria necessário fazer novas pesquisas. Esse foi o ponto chave para dar início a uma extensa pesquisa documental que resultou na descoberta de uma série de denúncias realizadas pelo jornal Última Hora, em 1951, sobre o mau uso do dinheiro público, concedido, na forma de subvenções sociais, às instituições sem fins lucrativos e o envolvimento de políticos do legislativo e executivo nessas concessões como fins eleitoreiros.

A partir dessas descobertas uma nova pesquisa surgiu e com ela todas as dificuldades relativas a uma mudança de tema e recorte temporal, percebendo, inclusive, a carência analítica de que se ressentia o assunto. Saí do período ditatorial civil-militar e regressei aos anos, tratados pelo historiador Jorge Ferreira, como o período da “primeira experiência democrática”, ou seja, criou-se a necessidade de se fazer uma nova pesquisa bibliográfica sobre a época compreendida entre 1946 a 1964.

Então, chegando quase ao segundo ano de doutoramento, o tema foi modificado e um novo projeto construído. A proposta de pesquisa, por conseguinte, é fruto de elaboração teórica fundamentada no contato direto com as fontes e na constatação das insuficiências teóricas sobre o assunto, o que confirma o ineditismo do trabalho.

Portanto, esta tese tem o objetivo de analisar o sistema político subvencional brasileiro no período de 1946 a 1964, a manutenção da política de formação de *clientela* eleitoral e, finalmente, a *corrupção* percebida em torno da concessão de auxílios e subvenções sociais pelos governos federal, estadual e ou municipal.

Conhecer as relações dos poderes legislativo e executivo federal, estadual e municipal com instituições filantrópicas e órgãos governamentais de assistência social, a partir de doações de auxílios e subvenções utilizadas por políticos com a finalidade de manterem-se no poder é importante, posto que tais benesses eram motivadas pelo desejo de obtenção de prestígio, poder e bons salários, isto é, pelo interesse nas contrapartidas que a ocupação do cargo político oferecia. Percebiam nessas doações um meio de alcançar suas ambições privadas, pela manutenção do controle social e de um sistema clientelista eleitoral.

Além da relevância historiográfica já evidenciada acima, pelo diálogo que pretendo estabelecer e aprofundar com uma determinada produção bibliográfica da Ciência Política e da História juntamente com o levantamento documental, é possível avaliar o ineditismo da pesquisa e sua importância na percepção de que ações políticas para a obtenção de sucesso eleitoral, prestígio político e social e beneficiamento particular também eram frutos da utilização de dinheiro público, no caso, das subvenções sociais.

Através das pesquisas comecei a perceber que esses grupos não desafiavam o jogo político eleitoral, a fim de fazer valer os princípios do Estado Social e de Direito, mas, pelo contrário, aliavam-se a sistemas que negavam aqueles princípios. Para John Rawls, o processo político e a ação dos políticos devem conduzi-los a respostas certas para as questões erigidas pela sociedade. Contudo, as respostas certas já foram criadas pelos próprios políticos, bastando-lhes encontrar os procedimentos necessários para que a sociedade acredite que sua demanda foi

suprida.⁸

Nos debates históricos, as análises sobre subvenções são lacunares, apesar de extremamente relevantes para pensarmos importantes aspectos da política brasileira. Estudar, analisar, debater e conceituar as subvenções é um significativo avanço para compreender de forma interdisciplinar os mecanismos de financiamento de serviços incentivados pelo Estado, suas legalidades e ilegalidades.

Ao pensar o tema foi importante me atentar, inicialmente, para o que estavam tratando os conceitos jurídicos. Isto é, pensar o Direito enquanto objeto de análise histórica fazia-se necessário. Pensar, assim, a historicidade do direito foi imprescindível já que não podia recusar a devida atenção ao modo histórico de pensar as leis e sua aplicabilidade. O direito não nasce isolado da sociedade, insere-se sempre num certo contexto histórico constituinte e reconstituente. Conforme a própria natureza do direito reclama, ele deve ser entendido como vinculado à existência cultural e histórica do homem. Evidentemente que a historicidade do direito não vive sufocada sob o império do passado e não se afere apenas pelas objetivações histórico-culturais estáticas, já que o direito que vivemos em cada época nunca constitui obra definitiva.⁹

Para Marc Bloch, “as fronteiras deste oscilam incessantemente, aliás; e para ser ou não inserida nele, uma obrigação socialmente reconhecida não muda evidentemente de natureza. O direito, no sentido estrito do termo, é, portanto o envoltório formal de realidades em si”.¹⁰ Finalmente, aponte-se que a construção de um determinado conjunto de leis é um aluvião de outras legislações e de contextos históricos e sociais.

É que, ao menos em numerosas sociedades, a aplicação e, em larga medida, a própria elaboração das regras de direito foram obra própria de um grupo de homens relativamente especializado e, nesse papel (que seus membros podiam naturalmente combinar com outras funções sociais), suficientemente autônoma para possuir suas tradições próprias e, com frequência, até uma lógica de raciocínio particular.¹¹

Resumidamente, e entendendo-a como válida, a história do direito poderia ser compreendida como a história dos elaboradores de leis, em razão de lançar sobre ocorrências

⁸ RAWLS, John; SIMÕES, Jussara. **Uma Teoria da Justiça**, Edição: 4ª. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2016, p. 38.

⁹ MARCOS, Rui de Figueiredo; MATHIAS, Carlos Fernando; NORONHA, Ibsen, **História do direito brasileiro**, [s.l.: s.n.], 2014, p. 14.

¹⁰ BLOCH, Marc; BLOCH, Étienne, **Apologia da história, ou, O ofício de historiador**, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002, p. 130.

¹¹ Idem.

muito diversas visões parciais, até mesmo incompletas, atos típicos da ação humana, mas, em seus limites, bastante reveladores. Ela apresenta um ponto de vista sobre o real.

Uma regra de direito é uma norma social, explicitamente imperativa; sancionada, além disso, por uma autoridade capaz de impor seu respeito com a ajuda de um sistema preciso de coerções e de punições. Na prática, tais preceitos podem reger as atividades mais diversas. Nunca são os únicos a governá-las: obedecemos, constantemente, em nosso comportamento cotidiano, a códigos morais, profissionais, mundanos, não raro muito mais imperiosos que o Código puro e simples.¹²

No desenvolvimento da argumentação estive mais fixada na primeira metade do século XX, sem abdicar de um retorno a outros contextos históricos enquanto pudessem auxiliar no quadro explicativo geral. Igualmente, atribuí mais ênfase e primazia à questão política e à posição do Estado em relação às subvenções, deixando num plano abaixo o discurso propriamente das funções caritativas e/ou filantrópicas que foram assumidas e combinadas pela sociedade civil diante da necessidade de auxiliar os cidadãos carentes.

Observei que a escassez de regulamentos para as contribuições públicas às entidades filantrópicas proporcionou um abuso de distribuição de subvenções sociais. O jornal Última Hora, durante o ano de 1951, fez diversas reportagens em que apontava as irregularidades dessas doações públicas e a má utilização desses recursos pelas instituições de caridade. Nas referidas reportagens, havia relatos sobre o modo como diversas entidades filantrópicas eram agraciadas com dinheiro público, sendo que muitas delas não chegavam utilizar as subvenções para a caridade, posto que estas eram utilizadas pelos políticos como moeda útil ao apadrinhamento e à formação de clientela política.

Diversos dispositivos legais que regeriam o tema foram criados, principalmente, como analisa Marc Bloch, a partir do movimento da própria sociedade. A cada passo dado pela sociedade, positivamente ou negativamente, uma nova lei, resolução, decreto eram criados, conforme foi possível analisar estudando a distribuição de verbas públicas para fins assistenciais.

Ao pensar por esta ótica, é interessante salientar que o Estado está em constante mudança. No Brasil, a instituição do modelo de Estado Social ocorreu a partir de 1930 e com a promulgação da Constituição de 1934. Esse evento marcou o início da era do "constitucionalismo social" responsável por conferir status constitucional a um crescente repertório de direitos sociais, que demandavam atividades prestacionais a serem implementadas

¹² Op. cit., p. 131.

pelo Estado.¹³ Segundo Ângela de Castro Gomes:

O Estado brasileiro do pós-1930 pôde então se proclamar, franca e claramente, um Estado forte, centralizado e antiliberal, sem perder a conotação de democrático, isto é, justo e protetivo. [...] Tratava-se, pela primeira vez no Brasil, de edificar uma arquitetura de Estado nacional moderno, que ampliava suas funções de intervencionismo econômico e social, ao mesmo tempo em que montava uma burocracia tecnicamente qualificada e impessoal, segundo moldes weberianos.¹⁴

As alterações pelas quais estava passando o Estado brasileiro, principalmente no campo social, possibilitou a ampliação dos vários grupos de interesses, representados por instituições de assistência social,¹⁵ agentes públicos e políticos. Por conseguinte, essa nova formulação do Estado favoreceu, estimulou e criou condições para que a assistência social se consolidasse, pois a ampliação da sociedade, juntamente com a pluralidade que a mesma carregava, fazia com que os interesses a serem protegidos fossem multiplicados.

Desse modo, os interesses públicos passaram a ser representativos dos vários setores da sociedade civil. “Como consequência, há uma necessidade de ampliação da atividade administrativa de fomento, significando, como uma das aplicações do princípio da subsidiariedade, o incentivo à iniciativa privada de interesse público”.¹⁶ Destarte, o Estado atuava juntamente com as instituições filantrópicas de assistência social, a quem ele recorria na tarefa de garantir o bem-estar social, concedendo subvenções sociais.

Em 1931, Getúlio Vargas promulgou o decreto nº 20.351 de 31 de agosto de 1931, conhecido como Caixa de Subvenções. Ele foi criado como forma de regulamentar e organizar a distribuição de auxílios e subvenções sociais no país, demonstrando o dever do Estado em subvencionar, ou seja, cooperar financeiramente com as instituições particulares de assistência social e educacional. Essa cooperação do Estado para com os estabelecimentos particulares de caridade deveria ocorrer com maior eficiência, garantindo e desenvolvendo uma melhor organização dos estabelecimentos, assim como a conferência da real utilidade dos mesmos.

A Caixa de Subvenções possuía a função de fixar normas preventivas de desvio de finalidades, como “favores pessoais e políticos”, manifestando a vontade do Governo Federal em auxiliar, na “justa finalidade do seu altruísmo”, instituições particulares que prestassem assistência a pessoas em situação de risco social. Não obstante, o referido decreto, também,

¹³ PESSOA, Robertônio Santos. **Constitucionalismo, Estado e Direito Administrativo no Brasil**, Direito em Ação, v. 08, n. 1, p. 251–298, 2012.

¹⁴ GOMES, Ângela Maria de Castro. Autoritarismo e corporativismo no Brasil: o legado de Vargas, **Revista USP**, n. 65, p. 105–119, 2005, p. 107.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, São Paulo: Editora Atlas, 2015.

¹⁶ Op. cit., p. 16.

mencionava o objetivo de proteção da economia do país, impedindo possíveis burlas na concessão dos auxílios e subvenções.

Essas políticas sociais de um Estado “altruísta” alcançaram proporções nunca vistas em um debate construído pelo contexto de inícios da década de 1930, e a finalidade alvidrada pelas subvenções foi fundamental às novas construções políticas, baseadas em um “Estado de Compromisso”.

O crescimento das políticas sociais, instituídas a partir de 1930 e prolongadas durante o período da experiência democrática, pode ser analisado a partir de uma cada vez mais intensa implantação de legislações que normatizariam e controlariam suas práticas, sendo incluídas nessas políticas a distribuição das subvenções sociais.

Outras leis regulatórias do tema subvenções foram sendo criadas ao longo do período, como analisado mais acima, a partir dos movimentos da própria sociedade e dos movimentos da política. Uma importante lei foi criada em 1951, a Lei nº 1.493/1951, que dispunha sobre o pagamento de subvenções e auxílios.

A discussão, votação e a promulgação da referida lei foi fruto do conjunto de denúncias realizadas por Edmar Morel, publicadas pelo jornal Última Hora, ao longo do ano de 1951. As reportagens relatavam casos de desvio de dinheiro, pagamento a instituições filantrópicas suspeitas, inexistentes e que, do ponto de vista do jornalista, não precisavam de verbas de assistência social.

O jornal Última Hora foi criado em 1951, por Samuel Wainer, um apoiador de Getúlio Vargas. A fundação do jornal foi uma sugestão do presidente, que não era popular na imprensa liberal da época.¹⁷ O Última Hora procurava, inclusive, favorecer o getulismo junto à opinião pública. Sinalizando em outra direção, o jornal objetivava desvencilhar-se da ideia de uma imprensa brasileira oligárquica e iniciar um modelo de imprensa popular e autônoma. Contudo, reitera-se, não era isso que o editorial do jornal, durante o governo Vargas, forneceu aos seus leitores. O jornal possuía uma tendência popular, mas não conquistou as camadas mais populares da sociedade e se tornou um jornal apoiador do governo e opositor da classe dirigente.

“Os grandes jornais brasileiros dos anos 50 já apresentavam maneiras próprias de inserção no espaço público, não podendo ser considerados apenas suporte de poder de outras instâncias sociais.”¹⁸

¹⁷ MARTINS, Luis Carlos dos Passos, **A grande imprensa “liberal” carioca e a política econômica do Segundo Governo Vargas (1951-1954): conflito entre projetos de desenvolvimento**, Porto Alegre: ediPUCRS, 2016, p. 17.

¹⁸ Op. cit., p. 16.

Um dos atributos do Última Hora foi a forma revolucionária de apresentar as reportagens, inserindo na imprensa como um todo, técnicas de comunicação de massa que não eram conhecidas por aqui. Apresentava “uma folha vibrante, graficamente modelar, revolucionária em seus métodos de informar e até de opinar.”¹⁹

No editorial de inauguração, Samuel Wainer publicava uma carta de Getúlio Vargas que parabenizava a fundação do jornal e que dizia que gostava de ser “interpretado, combatido, discutido ou louvado por espíritos isentos e desinteressados, que sabem enaltecer nos homens públicos os atos merecedores de elogio, criticar quando precisam ser esclarecidos ou corrigidos ou censurar quando são reprováveis ou errôneos”.²⁰

Vargas escrevia ainda que havia órgãos da imprensa que agiam de forma irresponsável e que faziam da imprensa um instrumento do comércio venal, estimulando intrigas e calúnias que os próprios cidadãos estariam expurgando “por um instinto natural de defesa profilática.”²¹ Ressaltava que os governantes ignoravam as notícias que denunciavam fatos prejudiciais ao interesse público, “que só a crítica justa e honesta da imprensa pode denunciar numa verdadeira, útil e patriótica colaboração”.²²

Esse novo modelo de imprensa, que se baseava no modelo estadunidense, conquistou uma autoridade que lhe permitia “oficialmente” expressar as verdades dos fatos. Construiu uma narrativa que passava aos leitores uma impressão de fidelidade dos acontecimentos apresentados, conferindo poder social. O discurso jornalístico inaugurado em 1950, com suas novas técnicas de redação, baseadas na intenção de objetividade foi acolhido por quem consumia a notícia, inclusive abonando-o.²³

A carta de Getúlio, portanto, demonstrava o tom das reportagens do referido jornal. As denúncias sobre as subvenções sociais foram publicadas a partir do dia 17 de junho de 1951, ou seja, cinco dias após a inauguração do jornal. Ao analisar o campo jornalístico, é preciso que se tenha atenção para não planificá-lo, ou homogeneizá-lo. É um espaço de disputa no qual percebemos uma série de conflitos na busca por legitimidade.²⁴

A atividade jornalística e a atividade política estão bastante imbricadas, mas ocupam funções diferentes. Na verdade, campo político e campo jornalístico também estão em disputa pela condição de porta-voz mais autorizado do corpo social. E o campo jornalístico, diferentemente do campo acadêmico ou da arte

¹⁹ SODRÉ, Nelson Werneck, **História da imprensa no Brasil**, São Paulo: Porto Alegre: Intercom; EDIPUCRS, 2011, p. 395.

²⁰ Jornal Última Hora, Coluna de Última Hora de 12 de junho de 1951, Edição 01. Capa. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=386030&pesq=->. Acessado em: 24/05/2017.

²¹ Idem.

²² Idem.

²³ RIBEIRO, Ana Paula Goulart, **Imprensa e história no Rio de Janeiro dos anos 1950**, Rio de Janeiro: E-papers, 2007, p. 25.

²⁴ MARTINS, A grande imprensa “liberal” carioca e a política econômica do Segundo Governo Vargas (1951-1954), p. 20.

erudita, apresenta um dos mais baixos graus de autonomia, na medida em que está sempre obrigado a lidar com uma série de pressões externas do campo político (Estado), do campo econômico (anunciantes) e do universo de leitores. Por isso, devemos considerar as tomadas de posição dos agentes do campo jornalístico sempre como estratégicas, ou seja, como uma alternativa para lidar com uma série de pressões e demandas contraditórias entre si (uma ação que agrada os anunciantes pode desagradar os leitores, etc.).

As denúncias de Edmar Morel seguiam essa nova linha jornalística e poderia estar ligada à necessidade de legitimação do governo Vargas com a legalidade, com ações que rompiam com a política do passado, mesmo que aparentemente. Traziam informações sobre o uso de dinheiro público para fins clientelísticos, que analisei como ancorados em uma nova burocracia constituída durante o primeiro governo Vargas, e baseados em outro corpus documental pesquisado e importante para esta tese, a saber: os processos administrativos de pedidos de subvenções sociais do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (MJNI).

O Estado, durante o primeiro governo Vargas, foi elaborado sobre aspectos organizacionais e nos termos da construção de uma estrutura institucional. Consolidou um modelo de harmonia entre os poderes, e de um Estado forte, um presidente com a autoridade máxima, e o executivo federal como um órgão com múltiplas tarefas, não só como executor, mas, também, como coordenador e diretor da vida política.

A adequação ao novo modelo de Estado formulou um governo de natureza técnica, em que foram criados diversos órgãos representativos, que funcionavam como interlocutores do povo. A centralização política promoveu uma reforma administrativa, que proporcionou maior racionalização e modernização do aparelho de Estado. Também reorganizou a relação entre governo federal e oligarquias locais e estaduais, intensificando as trocas entre os membros dos referidos grupos, através da centralização dos instrumentos para a prática do clientelismo e das políticas corporativas.²⁵

Em 1938, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão que possuía o compromisso de organizar a proposta orçamentária, fiscalizar a execução orçamentária, produzir quadros administrativos qualificados e que serviu, no frígido dos ovos, para incorporar o mérito ao serviço público, tanto no ingresso quanto na carreira do funcionalismo. Nesse mesmo ano foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social que possuía

²⁵ NUNES, Edson de Oliveira, **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**, Rio de Janeiro : Brasília: J. Zahar Editor ; Escola Nacional de Administração Pública, 1997, p. 49. Ver, também, DINIZ, Eli, Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais, *in*: PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.), **Repensando o Estado Novo**, Rio de Janeiro (RJ): Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999, v. 1, p. 345.

a função de avaliar os pedidos de subvenções e encaminhá-los ao Ministério da Educação e Saúde para a aprovação e encaminhamento ao Presidente da República para a ratificação da quantia subsidiada. “Os novos mecanismos representativos, portanto, teriam que ser órgãos técnicos e corporações que exprimissem as verdadeiras vivências dos vários grupos sociais, articulando-os.”²⁶

A criação de órgãos técnicos procurou implementar uma maior fiscalização administrativa, assim como instituiu uma maior centralização e garantiu o aumento da amplitude da função do serviço público administrativo. Essas funções fiscalizadoras, legislativas e executivas, concentradas nas agências do governo, demonstravam a concentração de toda uma malha de atividades em órgãos cujo funcionamento tinham características autoritárias.²⁷

Um novo modelo de burocracia surge e, conseqüentemente, uma nova classe de burocratas também, a quem “seria entregue a responsabilidade de zelar pela vasta legislação regulatória produzida e pela gestão do setor produtivo estatal.”²⁸

Destarte, parte desses burocratas se transformaram em interlocutores entre os eleitores, legisladores e o executivo, produzindo uma nova forma de atuação entre o público e o privado, em que a familiaridade com métodos e procedimentos administrativos e a compreensão de como e quem operava a máquina fazia com que, como demonstram as fontes pesquisadas, surgissem um novo tipo de profissional: o *despachante da caridade*.

Esse novo ator social era quem conhecia os procedimentos, os métodos e os agentes públicos que conduziam os pedidos e os processos de concessões de verbas públicas para a assistência social e devido a isso conseguiam alcançar seus objetivos, que, no limite do que se investigou nesta tese, era a conquista das subvenções sociais em menor tempo e de forma integral.

Dito isso, a partir dos processos administrativos do Serviço de Comunicações do MJNI encontrados no Arquivo Nacional, observei a participação do advogado e, também, Deputado Federal José Menck atuando para algumas instituições de caridade, coletando documentos, dando entrada e andamento em processos de solicitações de subvenções. Outros advogados, que atuavam da mesma forma, foram identificados a partir desses processos.

²⁶ GOMES, *Autoritarismo e corporativismo no Brasil*, p. 112–113.

²⁷ SANTOS, Wanderley Guilherme dos, *O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 26.

²⁸ Op. cit., p. 24.

Esses processos foram importantes nos cruzamentos das informações coletadas no periódico Última Hora, confirmando muitas delas. Assim como, foi através do acesso a eles que percebi a presença de outro órgão do governo, que apresentava diversos problemas e que norteariam os capítulos finais da tese. O Serviço de Assistência a Menores (SAM) foi criado em 1941 para sistematizar, fiscalizar, regulamentar as verbas orçamentárias destinadas à Assistência Social e para ser um orientador técnico e pedagógico das instituições oficiais e privadas de atendimento ao *menor* desvalido e delinquente. Era um órgão burocrático e técnico que atendia às reivindicações da sociedade e à política de controle social instituída no país.

Contudo, era um órgão que apresentava problemas de organização, procedimentos e uma burocracia insulada que favoreceu a atuação irregular de diversos agentes públicos, gerando corrupção, peculato e nepotismo. Nas pesquisas realizadas sobre o SAM, encontrei o outro corpus documental utilizado, eram eles o livro *Sangue, Corrupção e Vergonha*, escrito por Paulo Nogueira Filho, ex-Deputado Federal e ex-Diretor do SAM, as reportagens do jornal O Globo que traziam as denúncias do referido ex-diretor do Serviço e os documentos produzidos em uma Comissão Parlamentar de Inquérito, criada para investigar as denúncias de Paulo Nogueira Filho a respeito do Serviço de Assistência a Menores. Essas fontes foram importantes para analisar o campo de disputas criado em torno das subvenções e auxílios dados pelo governo federal, assim como os fisiologismos, corrupção e ações clientelistas em relação a essas verbas.

É importante informar ao leitor que utilizei a terminologia “menor” encontrada nas fontes documentais desta pesquisa, contudo é importante salientar que não é o nosso entendimento sobre as crianças e adolescentes. Para um melhor entendimento disto escolhemos trabalhar com essa categoria de forma destacada para evitar uma possível confusão do leitor entre fontes e análises.

Para descrever os rumos dessa pesquisa, dividi o trabalho em quatro capítulos. No primeiro deles, construí uma arquitetura das subvenções, analisando os dispositivos legais criados sobre a matéria e o contexto histórico dessas leis, decretos, resoluções etc. Para isso, uma extensa pesquisa foi realizada nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, assim como no Diário Oficial da União, no período de 1950 a 1959 e no Diário do Congresso Nacional, no mesmo período.

Foram analisadas as propostas legislativas dos deputados federais e, a partir delas, a verificação do alto número de propostas de concessão de subvenções sociais para instituições filantrópicas feitas pelo legislativo, sem distinção de partido político. A partir daí descrevi os

procedimentos administrativos para a solicitação e recebimento de auxílios e subvenções sociais, auxiliando na percepção do uso das mesmas para fins clientelistas. Portanto, neste capítulo analiso o conceito de clientelismo baseado na utilização de verbas públicas doadas pelo executivo, através de um referencial teórico de peso costurado com as denúncias do jornal Última Hora, as legislações e os processos administrativos pesquisados e analisados.

No segundo capítulo descrevo a atuação de políticos para conseguir as doações de verbas federais às instituições filantrópicas a eles ligadas, pela análise da formação, a partir de 1930, de um Estado organizacional que realizou uma reforma administrativa, criando órgãos reguladores e alterando as relações entre legislativo e executivo. A construção de um executivo forte subordinou, em certa medida, o legislativo, impondo-lhe o cumprimento de uma série de procedimentos técnicos para a obtenção de seus objetivos. Ou seja, foi estabelecida uma nova burocracia que abarcou uma nova classe de burocratas.

As decisões relativas a essa política dependiam de articulações e acordos feitos por uma burocracia estatal, a partir do empenho em uma centralização e fortalecimentos dessa burocracia, assim como a ampliação da atuação legislativa por parte do executivo. No caso analisado nesta tese, para a obtenção de subvenções sociais, novos procedimentos administrativos foram instituídos e se assomaram como uma dificuldade para o recebimento dessas verbas para uns e a possibilidade de negócio para outros. Visto que advogados passaram a atuar como mediadores nesses processos de pedidos e recebimentos de subvenções para as instituições filantrópicas, os quais caracterizei como *despachantes da caridade*.

Por fim, a elaboração da estrutura corporativa de intermediação de interesses favoreceu a criação de diversos órgãos dentro do executivo que, a princípio, facilitariam o trabalho de normatização, formulação de políticas e na tomada de decisões nas diversas áreas de atuação do governo. As relações estabelecidas entre políticos e tecnoburocratas, a partir da burocracia formalizada no período, passariam a ser formadas por ações clientelistas e de desrespeito, de modo geral, ao bem público na sociedade, sob a forma de corrupção.

Essa lógica burocrata constituída foi responsável pela criação do Serviço de Assistência a Menores, ponto discutido no terceiro capítulo, que será responsável por inserir o leitor no referido órgão, que pretendia auxiliar instituições, públicas ou privadas, de assistência ao menor abandonado ou delinquente, cuja estrutura organizacional trazia diversos impedimentos às ações de controle e fiscalização dos atendimentos realizados, assim como das subvenções distribuídas e que se transformou em um meio de obtenção de vantagens pelos diversos atores envolvidos na assistência social.

Ao conhecer a estrutura administrativa do referido órgão, percebemos a falta de autonomia de decisões, de compras de material de manutenção das instituições subordinadas a ele e de contratação de pessoal qualificado, que gerava muitas adversidades no atendimento ao menor e problemas na gestão de bens públicos, através de atitudes de desvio de verbas, peculato e nepotismo no SAM. Procurei descrever a institucionalização do atendimento ao menor no período da experiência democrática, analisando as questões de menoridade, a partir da observação do papel do Juizado de Menores e da polícia na construção da ideia de menor baseados nas categorias raça e classe, que provocavam detenções, encarceramento e castigos.

Enfim, já na finalização da tese, faço uma análise de um caso denunciado pelo Deputado Federal Gama Filho, sobre o Patronato Agrícola São José, situado no Estado de Minas Gerais, o qual era demonstrativo dos problemas existentes no SAM. O caso do Patronato era semelhante a diversos outros denunciados por Paulo Nogueira Filho, ex-diretor do Serviço.

Analiso, também, as disfunções do Serviço de Assistência a Menores relatadas pelo seu ex-diretor, elas são a peça-chave do último capítulo. A exposição dessas denúncias relativas ao mau emprego de dinheiro público não altera o objetivo da tese em dissertação sobre casos de maus-tratos, violência, condições indignas em que os menores viviam em alguns órgãos do SAM. Em relação à ajuda financeira oferecida pelo governo às instituições de assistência a menores, foi possível identificar diversos desvios de finalidades, como os casos dos *falsos desvalidos* matriculados em instituições particulares de assistência, a formação de uma estrutura que fraudava documentos em favorecimento próprio, controlada por agentes públicos de baixo a alto escalão do executivo e manipulação orçamentária, também, para benefício próprio ou de um grupo de interesse.

Finalmente, que esse diagrama inicial feito para apresentar o percurso feito nesta tese sirva como convite à leitura.

CAPÍTULO I

“Gângsters da Caridade” formação de clientela política

Em 1951, o jornal Última Hora²⁹ noticiou o seguinte: “Transformam a caridade em indústria rendosa: Cr\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de cruzeiros), destinados pelo Governo a obras sociais, são desviados criminosamente.”³⁰ A reportagem realizada pelo jornalista Edmar Morel³¹ denunciava o desvio de finalidade do uso de “subvenções” por alguns políticos e por algumas instituições filantrópicas receptoras desses auxílios.

Edmar Morel expunha que dos Cr\$ 12.500.000.000,00 (doze bilhões e quinhentos milhões de cruzeiros) do Ministério da Educação e Saúde, mais de quinhentos milhões eram dirigidos a obras sociais. A extensa denúncia afirmava haver uma “quadrilha de gângsters”³² que não fazia nenhum tipo de distinção em relação aos beneficiados das subvenções; e que políticos e dirigentes de instituições filantrópicas viviam “nababescamente” às custas de dinheiro público, enquanto os mais necessitados continuavam na miséria.

²⁹ “Jornal diário e vespertino fundado no Rio de Janeiro em 12 de junho de 1951 por Samuel Wainer. A partir de 1952, passou a ser igualmente editado em São Paulo. Em 1955, surgiu uma edição matutina no Rio de Janeiro, ao mesmo tempo em que começava a ser articulada a Rede Nacional de Última Hora. Essa cadeia foi formalmente organizada em 1961, quando, além das edições carioca e paulista, surgiu uma edição nacional, impressa no Rio e complementada em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, Niterói, Curitiba, Campinas, Santos, Bauru e na Região do ABC paulista (Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano). Em 1971, o jornal, até então publicado por uma editora cuja razão social era também Última Hora, foi vendido por Wainer a um grupo empresarial liderado por Maurício Nunes de Alencar, que havia arrendado igualmente o *Correio da Manhã*. De 1973 até 1987, a responsabilidade pela edição do jornal passou à Arca Editora S.A., do empresário Ari de Carvalho. Após ser vendido ao empresário José Nunes Filho, o *Última Hora* encerrou definitivamente suas atividades em 26 de julho de 1991, quando teve sua falência decretada pela Justiça, devido a uma dívida que chegava a 450 milhões de cruzeiros”.

Cf. LEAL, Carlos Eduardo. *Jornal Última Hora. Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro: CPDOC. <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/ultima-hora> Acesso em 14/04/2016

³⁰ *Jornal Última Hora*, de 17 de julho de 1951. Ed. 31. Pag. 6. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=386030&pasta=ano%20195&pesq=subven%C3%A7%C3%B5es> acessado em 14/02/2016

³¹ “Cearense de Fortaleza, José Edmar de Oliveira Morel nasceu em 17 de março de 1912, quase dois anos após a revolta da chibata. Filho de família humilde, com a morte do pai, barbeiro de profissão, interrompeu os estudos primários para lutar pela existência. Após desempenhar-se em outros trabalhos, empregou-se como agenciador de anúncios, “suplente de revisor e, finalmente, auxiliar de repórter”. Aos vinte anos, com a ajuda de amigos, embarcou-se para o Rio de Janeiro, em terceira classe, esperando realizar seu sonho de vida, ser plenamente repórter. Um primeiro humilde emprego no *Jornal do Brasil* deu início a uma longa, profícua, destacada e premiada carreira jornalística, interrompida apenas em 14 de novembro de 1989, por sua morte. Edmar Morel teve um filho, jornalista, e diversos netos, entre eles o historiador Marco Morel”. MAESTRI, Mário. *A Revolta da Chibata faz cem anos*. Antíteses, v. 3, n. esp. p. 24-38, dez. 2010. <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses> Acessado em 24/07/2016.

³² O título da tese faz referência a este termo utilizado por Edmar Morel em suas reportagens no jornal Última Hora.

O jornalista esmiuçava as instituições beneficiadas e os políticos ligados a esses estabelecimentos. Como foi o caso do Serviço de Obras Sociais (S.O.S.), instituição presidida pelo Sr. Ataulfo de Paiva,³³ que receberia, em 1951, os valores de Cr\$ 300.000,00 (trezentos mil cruzeiros) do Ministério da Educação e Saúde e mais Cr\$ 400.000,00 (quatrocentos mil cruzeiros) em subvenções do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS).³⁴

Destarte, é importante analisar que as ajudas públicas às atividades filantrópicas ou atividades comerciais figuram como ações cotidianas do Estado. Teceremos, a esse respeito, um breve histórico sobre esse modo de intervenção pública para uma melhor compreensão do sistema subvencional no país.

³³ “*Ataulfo Nápoles de Paiva* nasceu em São João Marcos no município de Rio Claro (RJ), no dia 1º de fevereiro de 1865. Ingressou em 1883 na Faculdade de Direito de São Paulo, diplomando-se em 1887. Foi nomeado juiz da comarca de Pindamonhangaba (SP) por Prudente de Moraes, presidente do estado de São Paulo de 1889 a 1890. Nesse cargo, procedeu ao primeiro alistamento eleitoral da história da República. Em maio de 1897, foi nomeado juiz do tribunal Civil e Criminal. Interessado pela questão da assistência pública, representou o governo brasileiro em conchaves sobre assistência pública e privada realizados em Paris (1900) e em Milão (1906), tendo sido eleito vice-presidente honorário do congresso de Milão. Elaborou um plano de sistematização da assistência pública e privada, operando em conjunto e sob a inspeção direta do Estado, que o presidente Rodrigues Alves converteu em mensagem ao Congresso Nacional. Em janeiro de 1905, assumiu o cargo de desembargador da Corte de Apelação do Distrito Federal. Membro da Liga Brasileira Contra a Tuberculose desde a sua fundação (1900), assumiu a presidência da mesma em 1912, afastando-se um ano depois. Em 1919, assumiu novamente este cargo, nele permanecendo até falecer. Em dezembro de 1916, foi eleito para a Academia Brasileira de Letras, tomando posse em 1918. Anos mais tarde, em 1937, foi eleito presidente desta entidade. Nomeado membro do Conselho Nacional do Trabalho por Artur Bernardes em 1923, exerceu a presidência desta instituição, tendo organizado o Cofre dos Órfãos que se achava paralisado, além de estabelecer as diretrizes que iriam dar origem ao Ministério do Trabalho, criado em 1930. Eleito presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal para o período 1925-1926. Em 1927, criou o Preventório Dona Amélia, na ilha de Paquetá (RJ), destinado a crianças enfermas. No mesmo ano, deu início à vacinação antituberculose por BCG. Devido ao desempenho de Ataulfo de Paiva nessa campanha, a liga passou a chamar-se Fundação Ataulfo de Paiva em 1936. Em 5 de abril de 1934, foi nomeado ministro do Supremo Tribunal Federal, sendo aposentado no dia 16 de novembro de 1937. Em 1940, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social pelo Ministério da Educação e Saúde, foi indicado para ocupar sua presidência, nela permanecendo até sua morte. Ainda em 1940, assumiu a presidência da Comissão Especial do Livro do Mérito, recebendo o grau de chanceler da Ordem Nacional do Mérito. Faleceu no Rio de Janeiro, no dia 8 de maio de 1955”. PANTOJA, Sílvia. *Verbetes*. CPDOC. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/ataulfo-napoles-de-paiva>. Acessado em 25/10/2017.

³⁴ O CNSS, criado pelo decreto-lei nº 525 de primeiro de julho de 1938, foi considerado um marco na regulamentação da assistência social no país, cujo presidente era o Sr. Ataulfo de Paiva. Foi um órgão de cooperação com o Ministério da Educação e Saúde, sendo formado por importantes sujeitos da sociedade cultural e filantrópica do país. Esse conselho auxiliava a decisão do chefe do executivo nas decisões sobre ajuda às instituições, garantindo certa autonomia ao mesmo (Mestriner 2001, P. 58). O CNSS possuía a função de avaliar os pedidos de subvenções e encaminhá-las ao Ministério da Educação e Saúde para a aprovação e encaminhamento ao Presidente da República para a ratificação da quantia subsidiada. Demonstrando, portanto, que o conselho era um órgão de auxílios e subvenções exercendo a função do Estado, na época, de auxiliar, cooperar e subsidiar os estabelecimentos particulares de assistência. Sobre essa perspectiva salientamos que o governo não fazia política social e sim um amparo social travestido de serviço social. **MESTRINER, Maria Luiza. O Estado entre a filantropia e a assistência social.** São Paulo: Cortez Editora, 2001, p. 58.

1.1- Arquitetura da Subvenção

Precipualemente salientamos a dificuldade de estudar subvenção.³⁵ São inúmeras as controvérsias sobre o tema. Percebemos que os cientistas jurídicos têm razão em apontar tais dificuldades, pois a subvenção comumente é estudada no campo dos Direitos Tributário e Administrativo, que não tem uma análise profunda do assunto e sua origem. Mesmo assim, esta pesquisa mapeou alguns caminhos para análise do tema. Caminhos que serão percorridos aqui.

Entender a subvenção se tornaram desafios instigantes nesta tese. Em primeiro lugar, como definição, o legislador explica subvenção³⁶ como toda verba liberada por aprovação pelos poderes legislativos ou executivos dos governos municipais, estaduais e federal, com o objetivo de auxiliar instituições filantrópicas, religiosas, científicas, educacionais, entre outras voltadas para atendimento assistencial ou cultural de atividades de interesse público.

Segundo Rafael Valim, especialista em Direito Administrativo, subvenção é a relação jurídico-administrativa típica, caracterizada por uma contribuição monetária em favor de um sujeito de direito privado, o qual concorda em aplicar os benefícios recebidos de forma desinteressada no desenvolvimento de uma atividade revestida de interesse público.³⁷

Na primeira Carta Constitucional do Brasil Republicano, de 1891, o termo subvenção aparecia, somente, no que tangia ao impedimento dos estados e da União em subvencionar oficialmente cultos religiosos. Não havia nenhuma referência a quem os estados e a União podiam subvencionar. Nesse período observamos a utilização de subvenções como forma de auxílio e cooperação às instituições sem fins lucrativos, de caráter assistencial, educacional ou cultural. Um exemplo disso está no Decreto 7.591 de 11 de outubro de 1909, que abria ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores o crédito especial de 20:000\$ para pagamento da subvenção ao Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB).³⁸

Durante as primeiras décadas do período republicano, vários dispositivos foram criados para regulamentar a concessão das subvenções. A Lei 2.738 de 04 de janeiro de 1913, que fixava a despesa geral da União para o exercício daquele ano, trazia em seu artigo 3º uma

³⁵ A palavra subvenção vem do Latim *subventio*, “ajuda, auxílio, assistência”, de *subvenire*, “vir em auxílio de”, formada por sub-, abaixo”, mais *venire*, “vir”. CUNHA, Antônio Geraldo da; MELLO SOBRINHO, Cláudio; CUNHA, Antônio Geraldo da, **Dicionário etimológico da língua portuguesa**, 4a. ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Lexikon: FAPERJ, 2010.

³⁶ Não há a pretensão de um estudo sobre subvenções econômicas, destinada a empresas e que possuem um caráter de incentivo à economia. A tese estará focada nas subvenções sociais que são destinadas as instituições filantrópicas religiosas, científicas e educacionais.

³⁷ VALIM, Rafael. **A subvenção no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Contra Corrente, 2015, p. 16.

³⁸ BRASIL. Decreto nº 7.591 de 11 de outubro de 1909. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-7591-11-outubro-1909-512686-publicacaooriginal-1-pe.html> Acessado 21/09/2017

explicação de que o Governo manteria as subvenções e os auxílios distribuídos às casas de caridade ou instituições filantrópicas e previdência social, associações científicas; históricas, literárias, artísticas ou outras, escolas, faculdades, academias ou institutos, não fundados pela União, nomeadamente declarados no orçamento do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (MJNI) para 1912, conforme a lei n. 2.544, de 4 de janeiro de 1912 e que no referido exercício tivessem solicitado tais dotações orçamentárias.

O referido artigo trazia informações sobre alguns aumentos dos valores das subvenções pagas à Maternidade das Laranjeiras, na Capital Federal, ao Instituto dos Surdos-Mudos de Itajubá ao Dispensário de S. José, no Rio de Janeiro, ao Instituto de Protecção e Assistencia a Infantaria do Rio de Janeiro³⁹. E avisava que dentro de três meses o governo deliberaria um regulamento geral fixando as normas, fundamentando o fomento e estabelecendo as necessárias medidas para a fiscalização da aplicação das verbas doadas. Aliás, o texto da Lei incluía a seguinte informação: que a partir do segundo semestre do ano de 1913, com o aval do Ministério da Fazenda, poderiam ser atendidos pelo Governo Federal outros pedidos de auxílios e subvenções favorecendo os estados que ainda não tivessem recebido essa contribuição da União e que, se fosse necessário, abriria novos créditos para a execução do que dispunha o referido artigo.⁴⁰ Deixando claro que as instituições ainda não atendidas pela União com subvenção ou auxílio poderiam solicitar verbas para suas atividades filantrópicas.

Conforme foi informado pela Lei 2.738, em 5 de março de 1913, foi sancionada a aprovação do regulamento para a concessão de subvenções pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, assim como as normas de fiscalização do seu emprego pelas instituições beneficiadas.

Esse decreto determinava que para a outorga da verba era necessário que a solicitação da instituição fosse acompanhada dos respectivos estatutos, regulamento ou compromisso, com as provas de personalidade jurídica, seguindo os preceitos do Código Civil da época, juntando-se, além da certidão do seu registro, documentos oficiais que comprovassem a atividade desenvolvida pela instituição, assim como, se as instalações da mesma estavam adequadas para o serviço prestado, justificando o referido auxílio.⁴¹

³⁹ BRASIL. LEI n° 2.738 de 04 de janeiro de 1913. Fixa a despeza geral da Republica dos Estados Unidos do Brazil para o exercicio de 1913 Art. 3°. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-2738-4-janeiro-1913-541232-publicacaooriginal-99047-pl.html> Acessado em: 24/06/2016

⁴⁰ Idem.

⁴¹ BRASIL. DECRETO n° 10.106, de 5 de Março de 1913. Approva o regulamento para a concessão de subvenções e para a sua fiscalização. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-10106-5-marco-1913-522978-publicacaooriginal-1-pe.html> acessado em: 24/06/2016. Outros dispositivos legais trataram do tema, contudo dentro de leis orçamentárias regulando uma ou outra coisa. São eles: o art. 9° da lei n° 3.070 A,

Em 1926, um novo decreto foi promulgado, o de número 17.528 de 10 de novembro. Esse decreto concordava com o de 1913 e ampliava a regulamentação sobre o tema subvenções. Por exemplo, foram ampliadas as normas para que instituições de ensino recebessem tais doações. Elas deveriam comprovar a matrícula, a frequência e o aproveitamento dos discentes e a idoneidade do pessoal docente e administrativo, incluindo documentos que confirmassem seu pleno funcionamento. Outra norma instituída foi a de que seria obrigatória a instrução de tiro e evoluções militares aos alunos maiores de 16 anos, que estudassem em estabelecimentos subvencionados, item obrigatório para que o educandário recebesse a subvenção pretendida.⁴²

Estipulou ainda que as instituições filantrópicas receberiam subvenção de um mesmo Ministério, ou seja, caso recebessem uma verba do Ministério da Justiça não poderia receber de outro Ministério; deveriam ampliar suas ações beneficentes para além dos associados, adeptos de determinadas manifestações religiosas ou indivíduos de credos políticos específicos. Ficava proibido também que essas entidades remunerassem seus funcionários com o valor da subvenção. As subvenções, assim, eram destinadas a auxiliar nas demais despesas das instituições.⁴³

Esse decreto era o mais completo instaurado no primeiro período republicano e apresentava normas embrionárias do que viria a constituir a Caixa de Subvenções criada por Getúlio Vargas, a qual veremos a seguir.

1.2- Dispositivo legal da Era Vargas: a criação da Caixa de Subvenções

Da Constituição de 1891 à Constituição de 1934, segunda Carta Magna do período republicano, foram 290 decretos dos poderes executivo e legislativo que concediam subvenções, sociais e econômicas, a diversas empresas e entidades sem fins lucrativos em diferentes localidades do país; e uma Lei, a de nº 3.991 de 05 de janeiro de 1920 que autorizava o governo a abrir...

...um credito especial de 387:263\$, sendo 176:520\$, para pagamento ao Estado do Rio Grande do Sul, e 210:743\$, aos Estados de Minas Geraes, Paraná e Espirito Santo, á Companhia Mineira Auto-Viação, Intermunicipal de Uberaba e a Isidoro Honorio Doin, da subvenção pela construcção de estradas de rodagem e o credito de 80:000\$,

de 31 de dezembro de 1915, o art. 5º da lei nº 3.232, de 5 de janeiro de 1917, o art. 28 da lei nº 3.454, de 8 de janeiro de 1918, o art. 32 da lei nº 3.979, de 31 de dezembro de 1919, o art. 15 da lei nº 4.242, de 5 de janeiro de 1921, e o art. 256 da lei nº 4.632, de 7 de janeiro de 1924.

⁴²BRASIL. Decreto nº 17.528 de 10 de novembro de 1926. Approva o regulamento para a concessão de subvenções e fiscalização de seu emprego. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17528-10-novembro-1926-517743-publicacaooriginal-1-pe.html> Acessado em: 24/06/2016

⁴³ Idem.

suplementar à verba 16ª, consignação *Patronatos Agrícolas", sub-consignação *Custeio dos Patronatos, etc.", Art. 88 da Lei n. 3.674, de 7 de janeiro de 1919.⁴⁴

Em 1931 observamos a regulamentação de auxílios e subvenções no Brasil, através do Decreto 20.351 de 31 de agosto de 1931, que inaugurava um modelo político em estruturação. Lembrando que esse modelo teve correspondência, em termos de impacto, com um amplo espectro de políticas sociais instituídas, do mesmo modo, sob um novo significado ideológico. É notável que os números de decretos e leis sobre o tema subvenções em um período de 40 anos eram substanciais, contudo, não explicativos, conforme citado na introdução dessa Tese.

As subvenções já apresentavam uma regulamentação, mas continuavam provocando desigualdade de atuação no campo da assistência, desvio de finalidade e focos de corrupção. Conforme vemos nesta reportagem do Jornal Correio da Manhã⁴⁵ de 15 de julho de 1921:

Publicamos ontem a prova documentada de que o governo de Minas Geraes corrompe a imprensa, para que essa faça o serviço de propaganda da candidatura do Sr. Arthur Bernardes à presidência da República. [...] como os leitores ontem tiveram a ocasião de ver, tratava-se de uma **subvenção*** de três contos, dada em data fixa a um jornaleco de Belo Horizonte. Imagine-se por aí como deve ser maior a distribuída pelos jornais do Rio de Janeiro, sobretudo por aqueles que tendo atacado a princípio a causa do Sr. Arthur Rolinha, passaram depois, inexplicavelmente, a sustentá-la. Um homem que pretende subir por esses meios, pela corrupção, pela delapidação, pela escravização das consciências à moeda de um Estado do qual é gestor e, pois, o tesoureiro, dá desde logo uma ideia bem nítida do que fará, se lhe colocarem ao alcance o tesouro não já de uma simples unidade da federação, mas de todo o Brasil.⁴⁶

O Decreto 20.351/1931 criava a Caixa de Subvenções e atingiu uma proporção significativa dos fins desejados, devido a generalidade perante o assunto. Analisando atentamente o próprio decreto de criação da Caixa de Subvenções, as justificativas à regulamentação deste ato legal são: que é prerrogativa do Estado em subvencionar as instituições particulares de assistência; que a partir da criação da Caixa de Subvenções o amparo e a assistência ocorreriam com maior eficiência, revelando o espírito altruísta do Estado para com essas instituições; a pertinência de adotar uma perspectiva que fixasse normas que

⁴⁴ BRASIL. Lei nº 3.991 de 05 de janeiro de 1920. Diário Oficial da União - Seção 1 - 16/1/1920, Página 1075. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1920-1929/lei-3991-a-5-janeiro-1920-571019-publicacaooriginal-94112-pl.html> Acessado em 25/03/2017

⁴⁵ Jornal carioca diário e matutino fundado em 15 de junho de 1901, por Edmundo Bittencourt e extinto em 8 de julho de 1974. Foi durante grande parte de sua existência um dos principais órgãos da imprensa brasileira, tendo-se sempre destacado como um "jornal de opinião". Acervo CPDOC. Dicionário temático, verbete. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/correio-da-manha> Acessado em 29/03/2018

* Grifo nosso.

⁴⁶ Correio da Manhã, de 15 de julho de 1921. Ed. 8169. P. 2. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=089842_03&pasta=ano%20192&pesq=subven%C3%A7%C3%B5es Acessado em 14/08/2017

ajudassem a prevenir a ocorrência de desvio de finalidades, como “favores pessoais e políticos”⁴⁷.

Figura 1 - Reportagem do O Jornal sobre a criação da Caixa de Subvenções



Fonte: O Jornal, 1931⁴⁸

⁴⁷Decreto 20.351 de 31 de agosto de 1931. P. 708. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20351-31-agosto-1931-508403-publicacaooriginal-1-pe.html>

⁴⁸O Jornal, de 02 de setembro de 1931, P. 5. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=110523_03&pasta=ano%20193&pesq=. Acessado em 17/10/2017.

Ao interpretar o preâmbulo do referido Decreto percebemos que o mesmo possuía a função de denunciar o uso equivocado da máquina governamental no que tangia à assistência aos estabelecimentos de iniciativa particular e que, a partir deste decreto, o modo de atuar sobre esta matéria seria pautado em decisões técnicas, na eficiência e em racionalidade administrativa.

Considerando que os auxílios prestados pelo Governo Nacional devem ser distribuídos com eficiência, tendo-se em vista garantir e desenvolver, ao longo do território brasileiro, a organização e real utilidade dos estabelecimentos; considerando que as dotações consignadas, na maioria sem conhecimento prévio do mérito das instituições e sem a relativa uniformidade, representando pesado ônus às finanças públicas, não têm tido distribuição proporcional às respectivas necessidades; considerando que essa situação impõe, além das indispensáveis medidas de prevenção e garantia, a organização de uma caixa especial, onde fiquem centralizados auxílios já existentes e os que possam ser concedidos pelo governo.⁴⁹

Essas políticas sociais de um Estado “altruísta” alcançaram proporções nunca vistas em um debate construído pelo contexto de inícios da década de 1930, e a finalidade alvidrada pelas subvenções foi fundamental às novas construções políticas.

Sônia Draibe analisa esse importante período como de construção e consolidação de um Estado de compromisso, devido a característica social do Estado, os alicerces de seu poder e as circunstâncias políticas de sua singular autossuficiência. “O “Estado de compromisso” expressa a ausência de hegemonia entre os interesses dominantes, transformando-se em árbitro numa solução de compromisso e de equilíbrio.”⁵⁰

O Estado de compromisso, expressão do reajuste nas relações internas das classes dominantes, corresponde, por outro lado, a uma nova forma de Estado, que se caracteriza pela maior centralização, “O intervencionismo ampliado e não restrito apenas à área do café”, o estabelecimento de certa racionalização no uso de algumas fontes fundamentais de riqueza pelo capitalismo internacional (Código de Minas, Código de Águas).⁵¹

As alterações institucionais favoreceram o aumento da centralização do poder, o que redundou no fim do sistema oligárquico, embora a percepção de que as oligarquias permaneciam intocadas em sua força local, algumas agindo a favor e outras, contra a nova configuração do governo pós-1930. O Estado, por sua vez, passou a ser pressionado por diversos grupos de interesse, contudo não se subordinou diretamente a nenhum deles, mesmo atravessando uma situação econômica difícil. Esses são alguns dos elementos que conduzem o

⁴⁹Preâmbulo do Decreto 20.351 de 31 de agosto de 1931. P. 708. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20351-31-agosto-1931-508403-publicacaooriginal-1-pe.html>

⁵⁰DRAIBE, Sônia Miriam. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930 - 1960**. 2a. ed. Santa Ifigênia: Paz e Terra, 2004, p. 17.

⁵¹FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930: historiografia e história**. 16ª. São Paulo (SP): Comp. das Letras, 1997, p. 142.

Estado a uma transformação.⁵² Desse modo, observamos que as crises vivenciadas nesse processo de elaboração, através de movimentos de forma e reforma, de continuidades e descontinuidades de um novo governo, nos faz compreender que o

Estado de compromisso é, antes de tudo, um Estado em crise que se forma e se reforma na busca de respostas à nova situação criada pela crise da economia agrária, pela crise local (e mundial) das instituições liberais, pelos esforços de industrialização autônoma de uma sociedade tradicionalmente agrária e dependente, pela dependência social dos setores médios e pela crescente pressão popular.⁵³

O Estado erigido no Brasil, pós-crise de 1929, apresenta especificidades, sendo assinalado pela relação direta, sem distinção, com os cidadãos e por reunir em si as oportunidades de mudanças estruturais.⁵⁴ O governo Vargas apresentava algumas faces de continuidade e descontinuidades políticas, pois foi um período de transformações importantes, afastando, em partes, o pensamento liberal que vigorava anteriormente e consolidando o entendimento do Estado como o principal operador do desenvolvimento econômico e do bem-estar social.⁵⁵

De uma a outra fase da industrialização, com autonomia, força e capacidade de iniciativa, o Estado brasileiro planejou, regulou e interveio nos mercados e tornou-se, ele próprio, produtor e empresário; através de seus gastos e investimentos, coordenou o ritmo e os rumos da economia; e, através de seus aparelhos e instrumentos, controlou e se imiscuiu até o âmago da acumulação capitalista. Do ponto de vista social e político, regulou as relações sociais, absorveu no interior de suas estruturas os interesses e se transformou numa arena de conflitos, todos eles "politizados", mediados e arbitrados pelos seus agentes. Debilitou as instituições representativas e solapou as formas autônomas de aglutinação e expressão de interesses e conflitos. Manifestou-se como Executivo forte, como aparelho burocrático-administrativo moderno e complexo e passou a operar através de um corpo cada vez maior e mais sofisticado de funcionários: os novos burocratas, metamorfoseados, nessas circunstâncias, em aparente tecnocracia.⁵⁶

Esse período possuiu um caráter reformador, focalizado no âmbito institucional afetando tanto o arcabouço do Estado quanto as relações estabelecidas deste com a sociedade. Essa nova estrutura política-institucional ampliou a intervenção do Estado e expandiu a possibilidade de participação política.

Abrindo espaço para a representação dos interesses dos novos atores ligados à ordem industrial emergente e quebrando a rigidez da estrutura de poder preexistente. Esta,

⁵² *Ibid.*, p. 142

⁵³ Weffort Apud FAUSTO, **A revolução de 1930**, p. 142.

⁵⁴ DRAIBE, **Rumos e metamorfoses**, p. 18.

⁵⁵ PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.). **Repensando o Estado Novo**. 1a. ed. Rio de Janeiro, Brasil: Editora FGV, 1999, p. 15.

⁵⁶ Op. Cit., p. 20.

pela inclusão de novos segmentos de elites, torna-se menos monolítica e mais diferenciada internamente.⁵⁷

Aqui também se pode localizar o início da construção de um modelo de Estado racional-legal aliado a modelos já consolidados, como o clientelismo, em governos anteriores.⁵⁸ Ângela de Castro Gomes analisou a ligação que existia entre o surgimento de governos autoritários no Brasil e os avanços na legislação social, através de uma clara e crescente criação de normas e regulamentos, que, por muitas décadas, não seria interrompida.

O exame da evolução da política social no Brasil demonstra, de forma nítida, um fato de suma significação: é justamente nos períodos de existência de governos autoritários que os mais substanciais progressos na legislação social podem ser observados, quer consideremos o conjunto de benefícios e serviços integrados ao corpo desta legislação, quer consideremos o número de beneficiários por ela atingido. Nesse sentido, a década de 30 é um marco no curso dessa evolução.⁵⁹

Em relação à adoção de políticas progressistas, a partir de 1930, podemos sublinhar o início das discussões envolvidas na negociação por parte da organização trabalhista, que redundou em uma legislação previdenciária e na medicina do trabalho. Elaborou-se sob uma nova abordagem a necessidade de aprimorar a burocracia estatal, na qual a gestão pública estaria nas mãos de sujeitos com qualificação técnica e política. Do mesmo modo, ocorreu uma mudança substancial na política econômica, ideologicamente orientada no sentido do “nacionalismo”, e da expansão da “industrialização”, com a forte presença do Estado nos setores de base.⁶⁰ Essa nova postura governamental corrobora a necessidade da criação da Caixa de Subvenções.

A Caixa de Subvenções foi designada a ajudar vários tipos de estabelecimentos assistenciais privados como: “hospitais, maternidades, creches, leprosários, institutos de proteção à infância e à velhice desvalida, asilos de mendicidade, cegos e surdos-mudos, orfanatos, ambulatórios para tuberculosos, dispensários e congêneres”,⁶¹ bem como os estabelecimentos de ensino técnico não custeado pela União, pelos estados ou municípios.

Para preencher as lacunas existentes no Decreto 20.351/31, outro, o Decreto nº 20.597, de 3 de novembro de 1931, inseriu como beneficiários da lei original as instituições ou

⁵⁷ DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais, *in*: PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro (RJ): Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999, v. 1, p. 26.

⁵⁸ Op. cit., p. 27.

⁵⁹ GOMES, Ângela Maria de Castro. Empresariado e legislação social na década de 30, *in*: **A Revolução de 30: Seminário Internacional**. Brasília: Universidade de Brasília, 1983, v. 54, p. 272.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 274.

⁶¹ *Ipsis Litteris* do Decreto 21.351/1931.

corporações científicas de “reconhecida utilidade pública, a juízo do governo” que “prestavam serviços à coletividade (...), objetivos de filantropia ou de alevantamento dos foros científicos da nacionalidade.”⁶²

Os recursos, que se transformariam em verba permanente da União para os auxílios dados, viriam das fontes seguintes: do recolhimento de uma contribuição de caridade cobrada nas alfândegas do Brasil, sobre vinhos e outras bebidas alcoólicas e fermentadas; da taxaço especial sobre embarcaçoes; de rubricas orçoamentárias especiais a esse fim destinadas; das doaçoes; e, de outros recursos quaisquer que podiam ser concedidos em favor da Caixa de Subvençoes⁶³.

A Caixa de Subvençoes inaugurou a fiscalizaço do uso e distribuço desses recursos, pois a mesma determinava que o Ministério da Justiça e Negócios Interiores designasse funcionários de sua imediata confiança, em número não superior a cinco para inspecionar todas as dependências dos estabelecimentos receptores dos auxílios, de modo a avaliar as suas condições de higiene e instalaço, bem como a eficácia de todos os serviços, notadamente os que fossem prestados gratuitamente. Esses fiscais deveriam verificar a proporcionalidade entre o auxílio concedido aos serviços prestados e se os dispositivos legais da instituiço eram seguidos pela sua diretoria, como: regulamento, estatuto e normas, nesse caso, os funcionários poderiam exigir todos os elementos e informações necessários à perfeita elucidaço desse ponto. Os livros-caixa, matrículas, registros e outros a respeito da vida interna do estabelecimento eram analisados, assim como os contratos, compromissos ou termos de responsabilidade, dos quais decorriam ônus à instituiço, poderiam ser exigidos e analisados.

O Decreto 20.351/31 dependeu, ao longo de sua existência, de vários artifícios burocráticos e diversas modificaçoes. Um deles foi construído através do decreto nº 21.220 de 30 de março de 1932, que passou as atribuiçoes da Caixa de Subvençoes para o Ministério da Educaço e Saúde Pública. Para o governo, esse teria órgaos mais técnicos e eficazes para fiscalizar as instituiçoes cuja finalidade compreendesse instruço, higiene, assistência hospitalar e atividades correlatas. Além disso, considerava tais órgaos de suma importância para a coleta, estudo e coordenaço dos resultados práticos, científicos e técnicos, referentes à açao, que em seus diferentes setores, exercia o referido ministério.⁶⁴

⁶² BRASIL. Decreto nº 20.597, de 3 de novembro de 1931. Diário Oficial da União - Seção 1 - 11/11/1931, p; 17816. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20597-3-novembro-1931-511715-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acessado em 14/08/2016.

⁶³ Idem.

⁶⁴ É importante informar ao leitor que o decreto 21.220/1932 atribuía ao Ministério da Educaço e Saúde Pública o processo de habilitaço e pagamento dos auxílios de que tratavam os decretos números 20.351, de 31 de agosto de 1931, e 20.597, de 31 de novembro de 1931, e dá outras providências. BRASIL. Decreto 21.220 de 31 de março

Como afirmou Marcos Gonçalves, esse “fato marca uma mudança de perspectiva na forma de administração, pois delegava a um órgão que teria decisiva influência na política varguista até o fim do Estado Novo”.⁶⁵

Pensando em histórico legal sobre as subvenções, em 1934, uma nova Carta Magna foi promulgada e sobre o tema não trazia nenhuma alteração em relação à Carta de 1891, a única menção era a de que continuaria proibido ao governo subvencionar oficialmente cultos religiosos.

Ainda em 1935, a Lei 119, de 25 de novembro daquele ano, foi criada para regulamentar a distribuição de subvenções às instituições assistenciais, educacionais e culturais, ampliando a categoria de beneficiados. Isso regulava que somente seriam subvencionadas as instituições que se destinassem

a atender os desvalidos ou enfermos, a maternidade e a infância, estimular a educação eugênica, socorrer as famílias de prole numerosa, proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual (Art. 138, Letras a e da Constituição Federal), animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País e bem assim prestar assistência ao trabalhador intelectual (Art. 148, da Constituição), aos sem trabalho, e incorporar o silvícola à comunhão nacional (Art. 5º, XIX, Letra m).⁶⁶

É importante observar neste artigo da Lei a inclusão de associações de caráter cultural, artística e de preservação do patrimônio histórico e artístico do país como beneficiárias dos auxílios e cooperações do Estado. As questões ligadas ao desenvolvimento cultural foram essenciais durante o primeiro período Vargas. Isso não era em vão. A partir desta Carta, a União, os estados e os municípios foram autorizados constitucionalmente, segundo o que rege o Artigo 148, “favorecer e animar” o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral.⁶⁷ Salientamos que Estados e Municípios já favoreciam algumas instituições com subvenções e auxílios, contudo somente em 1934 esse ato passou a ter uma garantia constitucional, legitimando o ato de auxiliar com verbas públicas associações filantrópicas de caráter cultural.⁶⁸

de 1932. Coleção de Leis do Brasil de 31/12/1932 - vol. 001. P. 494, col. 1. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/440536/publicacao/15694348> Acessado em: 24/06/2016

⁶⁵ GONÇALVES, Marcos. **Caridade, abre as asas sobre nós: política de subvenções do governo Vargas entre 1931 e 1937**, Varia História, v. 27, n. 45, p. 317–336, 2011, p. 325.

⁶⁶ BRASIL. Lei nº 119/1935. Art. 2º. Diário Oficial da União - Seção 1 - 3/12/1935, Página 26250. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-119-25-novembro-1935-557349-publicacaooriginal-77711-pl.html> Acessado em 24/09/2017

⁶⁷ Idem

⁶⁸ Vargas, em um discurso proferido em 1951 na então Universidade do Brasil, colocou em relevo uma importante conexão entre movimentos literários e políticos: "As forças coletivas que provocaram o movimento revolucionário

Os avanços dessa lei são percebidos na criação de um conselho consultivo que avaliaria os pedidos de ajuda dando pareceres sobre as instituições solicitantes e ratificaria ou não o auxílio.

A referida lei provocou diversas confusões entre os teóricos do assunto. Já que, Mestriner considerava que a lei foi a responsável por revogar a Lei 20.351 (Caixa de Subvenções) e Gonçalves contesta a análise de Mestriner afirmando que não há nenhum dispositivo legal que tivesse revogado a Caixa de Subvenções. Na pesquisa das fontes⁶⁹ encontramos, até 1937, decretos que em sua súmula citavam e utilizavam o Decreto 20.351/31 como referência e projetos de lei que, em suas justificativas também faziam referência ao decreto.

Sobre isso destaca-se que em matéria de lei é comum a presença da expressão "revogam-se as disposições em contrário" nas leis e em outros atos normativos. Ela indica a ocasião em que determinações anteriores e contrárias à lei atual estariam revogadas. Contudo, não havendo revogação expressa, o que não contrariar a nova lei estaria em validade, pela aplicação, portanto, das duas leis.⁷⁰ Diante do exposto, concordamos com Gonçalves sobre a não revogação da Caixa de Subvenções pela Lei 119/1935⁷¹. A Caixa de Subvenções foi regulada

do modernismo na literatura brasileira (...) foram as mesmas que precipitaram, no campo social e político, a Revolução vitoriosa de 1930. A inquietação brasileira (...) buscava algo de novo, mais sinceramente nosso, mais visceralmente brasileiro. (...) a renovação dos valores literários e artísticos, de um lado, a renovação dos valores políticos e das próprias instituições (...) se fundiram num movimento mais amplo, mais geral, mais completo, simultaneamente reformador e conservador, onde foram limitados os excessos, (...) harmonizadas as tendências mais radicais e divergentes. (...) Tive ao meu lado as gerações novas do Brasil, que, em todos os setores da inteligência e da cultura, procuravam novas formas de convivência e novas expressões para valores antigos. (...) Porque nunca pretendi favorecer reformas que não tivessem raízes nas aspirações mais profundas e mais constantes da coletividade e que não exprimissem um consórcio pacífico de evolução e tradição. Esse discurso foi realizado no retorno de Vargas na década de 1950 ao poder, contudo é importante para analisarmos a importância dada a cultura. Na gestão de Getúlio Vargas, Gustavo Capanema era o Ministro da Educação e Saúde e conferiu à administração do Ministério ações inovadoras na área cultural, pautadas na ideologia nacionalista característica do período. Foi a partir da atuação de Capanema que diversos órgãos culturais foram criados como o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), o Instituto Nacional do Livro (INL), o Serviço Nacional do Teatro (SNT), o Instituto Nacional da Música (INM) e o Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE). Esses órgãos passaram a receber regularmente subvenções, como podemos ver na notícia do periódico O Jornal, de 25 de maio de 1939, "As despesas com o desenvolvimento do Theatro Nacional O Tribunal de Contas ordenou o registro de despesa de 850:000\$, como adiantamento a Abadie de Faria Rosa, diretor do Serviço Nacional de Theatro, para atender despesas com subvenções e desenvolvimento do theatro nacional durante os meses de maio a julho do corrente ano".

Sobre isso ver: OLIVEIRA, Lúcia Lippi. As Raízes da Ordem: Os Intelectuais, a Cultura e o Estado, in: **A Revolução de 30: Seminário Internacional**. Brasília: Universidade de Brasília, 1983, v. 54, p. 508. E o Jornal de 25 de maio de 1939. Ed. 6120. P. 04. Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=110523_03&pasta=ano%20193&pesq=subven%C3%A7%C3%B5es Acessado em 24/08/2016

⁶⁹ BRASIL. Decreto nº 2.177, de 13 de Dezembro de 1937. Diário Oficial da União - Seção 1 - 23/12/1937, Página 25432. BRASIL. Decreto nº 2.175, de 13 de Dezembro de 1937. Diário Oficial da União - Seção 1 - 17/12/1937, Página 25034. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao> Acesso em: 15/04/2017

⁷⁰ REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**, São Paulo: Saraiva, 2009.

⁷¹ A Caixa de Subvenções foi revogada pelo Decreto nº 99.678, de 8 de Novembro de 1990, que aprovava a Estrutura Regimental do Ministério da Educação e dava outras providências. BRASIL. Decreto nº 99.678, de 8 de Novembro de 1990.

em 1938 pelo Decreto-Lei nº 527, de primeiro de julho de 1938, que tratava da cooperação financeira da União com as entidades privadas, agora por intermédio exclusivo do Ministério da Educação e Saúde.

Com o novo decreto-lei, a gerência da distribuição das subvenções pelo Ministério da Educação e Saúde, auxiliado pelos Conselho Nacional de Serviço Social e o Conselho Nacional de Cultura às instituições filantrópicas eram discriminadas e percebemos o atendimento de entidades de caráter assistencial de todos os tipos⁷².

Em 1943, um novo decreto-lei foi promulgado pelo Presidente da República, o de número 5.698, de 22 de julho de 1943, que dispunha sobre a cooperação financeira da união com as entidades privadas a que se referia o decreto-lei nº 527, de primeiro de julho de 1938. Neste novo decreto-lei as subvenções sociais e os auxílios continuariam sendo regidos pelo M.E.S. contudo, o Conselho Nacional de Cultura foi excluído, até que o conselho fosse organizado⁷³, das atividades de auxílio junto ao Ministério da Educação na outorga de subvenções sociais. Assim como não aparecem no referido decreto-lei as entidades filantrópicas de caráter cultural, ficando somente as de caráter assistencial, saúde e de educação⁷⁴.

Destarte as diversas políticas que prestavam auxílio em áreas que alcançavam a justiça social podem ser analisadas também como mecanismos de fronteiras imprecisas da relação entre o Estado e as entidades filantrópicas de natureza privada. Assim sendo, o Estado fez com que a assistência social caminhasse no campo da filantropia, cooperação e mérito, princípios que nem sempre representam direitos sociais, mas apenas benevolência paliativa.⁷⁵

Diário Oficial da União - Seção 1 - 9/11/1990, Página 21345. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99678-8-novembro-1990-342203-publicacaooriginal-1-pe.html> Acessado em: 16/04/2016

⁷² BRASIL. Decreto-lei nº 527, de 1º de julho de 1938. Diário Oficial da União - Seção 1 - 5/7/1938, Página 13385. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-527-1-julho-1938-358395-norma-pe.html> Acessado em: 14/05/2016

⁷³ Sobre isso ver: Decreto-lei nº 761, de 4 de outubro de 1938. Dispunha sobre o exame dos processos concernentes à cooperação financeira da União com as instituições culturais de ordem privada. BRASIL. Decreto-lei nº 761, de 4 de outubro de 1938. Diário Oficial da União - Seção 1 - 4/10/1938, Página 20131. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-761-4-outubro-1938-349882-publicacaooriginal-1-pe.html> Acessado em: 14/05/2016

⁷⁴ BRASIL. Decreto-lei nº 5.698, de 22 de julho de 1943. Diário Oficial da União - Seção 1 - 24/7/1943, Página 11236. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5698-22-julho-1943-415755-norma-pe.html> Acessado em: 14/05/2016

⁷⁵ MESTRINER, **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**, p. 21.

1.3- O descaminho das Subvenções: clientelismo e corrupção

Analisando o caminho jurídico percorrido pelo tema subvenções sociais, identificamos que a Caixa de Subvenções primava pela distribuição com eficiência destas, garantindo e desenvolvendo uma organização e real utilidade das instituições de caridade, assim como o estabelecimento de normas preventivas da burla e dos meros favores pessoais ou políticos, no entanto esse objetivo não foi alcançado por esta lei. O Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) também não cumpria o seu papel fiscalizador, gerando diversas ações que figuravam o mau uso do dinheiro público vindo a partir das subvenções.

A coleção de denúncias feita pelo periódico Última Hora, na década de 1950, alertava para esse fato. Edmar Morel escrevia que as condições para a concessão de subvenções seriam: a prova de personalidade jurídica; planta das instalações; relatórios e balanços do ano anterior; estatuto; atestado fornecidos pelas autoridades etc. Contudo, segundo o jornalista, o referido conselho não vistoriava com a devida atenção esses documentos e que “80% dos assaltos ao tesouro, através do referido organismo, são consequências da displicência do ministro Ataulfo de Paiva pelo minguido dinheiro da Nação.”⁷⁶

A falta de critério e fiscalização levou o CNSS a conceder subvenção à Sociedade de Amigos de Altamirando Requião,⁷⁷ no valor de Cr\$ 400.000,00 (quatrocentos mil cruzeiros).

⁷⁶Jornal Última Hora, de 20 de julho de 1951. ed. 34. Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. P. 6. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=386030&pesq=subven%C3%A7%C3%B5es> Acessado em: 15/03/2016

⁷⁷“Altamirando Alves da Silva Requião elegeu-se deputado federal pela Bahia, em outubro de 1934, na legenda do Partido Social Democrático (PSD), assumindo sua cadeira em maio de 1935. Permaneceu na Câmara até o dia 10 de novembro de 1937, quando, com o advento do Estado Novo, os órgãos legislativos do país foram suprimidos. De 1942 a 1945, na gestão do interventor federal Renato Pinto Aleixo, foi secretário do Gabinete Civil da Bahia. Ainda em dezembro de 1945, com o fim do Estado Novo e a redemocratização do país, elegeu-se deputado à Assembleia Nacional Constituinte, na legenda do novo PSD. Assumindo sua cadeira em fevereiro de 1946, participou dos trabalhos constituintes e, com a promulgação da nova Carta (18/9/1946), passou a exercer o mandato ordinário. Em 1947 foi vice-presidente da Câmara dos Deputados e tornou-se líder do Partido Social Trabalhista (PST), criado nesse mesmo ano, para o qual se transferira. Nessa legislatura integrou ainda as comissões de Constituição e Justiça, de Legislação Social e a de Segurança Nacional da Câmara dos Deputados. No pleito de outubro de 1950 obteve a primeira suplência de deputado federal pela Bahia na legenda da Coligação Baiana, formada pelo PST, o PSD e o Partido de Representação Popular (PRP). Deixou a Câmara em janeiro de 1951, mas voltou a exercer o mandato de setembro desse ano a março de 1952 e novamente a partir de julho de 1953, quando tornou a assumir a liderança do PST. Em outubro de 1954 foi mais uma vez candidato a deputado federal pela Bahia, agora na legenda do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), alcançando a terceira suplência. Deixou a Câmara em novembro desse ano, retornando ao exercício do mandato de maio a setembro de 1955. Afastado da vida política, em março de 1956 foi nomeado conselheiro do Tribunal de Contas do estado da Bahia, tornando-se vice-presidente desse órgão de 1959 a 1961. Nesse mesmo ano, voltou a lecionar história geral no Colégio Estadual da Bahia, em Salvador. Exerceu esta atividade até 1963, ano em que se aposentou.” Boletim Min. Trab. (5/36); CÂM. DEP. Deputados; CÂM. DEP. Relação dos dep.; CÂM. DEP. Relação nominal dos senhores; CISNEIROS, A. Parlamentares; COUTINHO, A. Brasil; Diário do Congresso Nacional; Grande encic. Delta; HIRSCHOWICZ, E. Contemporâneos; INF. Carlos Altamirando Requião e Célia Dione Barros Requião; MACEDO, N. Aspectos; SILVA, G. Constituinte; SOUSA, J. Teatro; VEIGA, C. Atravessando; VELHO SOBRINHO, J. Dic CPDOC.

Sendo que a sociedade foi batizada com o nome de um Deputado Federal da Bahia, que à época era o quarto secretário da mesa da Câmara dos Deputados.⁷⁸

O Lar da Criança, local de abrigo aos filhos de trabalhadores, conduzido pela advogada e escritora Adalzira Bittencourt, a qual era presidente vitalícia, foi alvo de diversas críticas nas reportagens de Edmar Morel. O lar recebia diversas subvenções, sendo que a maioria das crianças, cerca de 80%, internadas no Lar da Criança procediam do Serviço de Atendimento a Menores (SAM).⁷⁹ Este órgão pagava às instituições que lhe eram vinculadas um valor *per capita*. Segundo a denúncia do jornal, eram pagos em média quatrocentos cruzeiros por criança internada pelo SAM e o restante das crianças, os outros 20%, pagavam mensalidades. Outro ponto que foi levantado na reportagem, é que o Lar possuía dois mil sócios contribuintes e que embora as crianças vivessem encurraladas e sujas, o gabinete da presidência era luxuoso e que a D. Adalzira Bittencourt se adornava com belas joias de brilhantes. Contudo, segundo o jornal, não constava no catálogo de Obras Sociais nenhum pagamento de subvenções, tampouco doações ao Lar da Criança⁸⁰.

O Serviço de Obras Sociais (S.O.S.), sociedade civil de amparo aos necessitados, recebia subvenções no valor de Cr\$ 950.000,00 (novecentos e cinquenta mil cruzeiros), sua escola recebia internos a partir de trezentos cruzeiros por mês. Contudo, o ambiente onde as crianças ficavam possuía diversos problemas, a cozinha era pequena e continha somente um fogão a gás com anos de uso, fazendo com que fosse utilizado fogão à lenha. Outro problema relatado no boletim anual do S.O.S era a existência de uma única pia que traziam muitos desconfortos às mulheres que ali trabalhavam como cozinheiras, aumentando seu tempo de trabalho e provocando problemas de saúde nessas trabalhadoras. A sessão de agricultura, do S.O.S., foi extinta para uma ampliação das dependências da área médica e não foi replantada na

Verbetes. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/altamirando-alves-da-silva-requiao> Acessado em 24/11/2017.

⁷⁸ O CNSS concedeu a subvenção citada, porém quando foi detectado pelo MJNI uma possível fraude, visto a instituição não ser de utilidade pública e não proporcionar nenhum tipo de assistência social, cultural ou educacional, a mesma foi cancelada. Jornal Última Hora. 20 de julho de 1951. Ed.34. Pag. 6. Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=386030&pesq=subven%C3%A7%C3%B5es> Acessado em 15/03/2016

⁷⁹ O Serviço de Assistência a Menores (SAM), vinculado ao Juízo de Menores do Ministério da Justiça, foi criado no Rio de Janeiro, pelo decreto-lei n. 3799, de 5 de novembro de 1941, 1, para substituir o Instituto Sete de setembro. O objetivo do novo órgão seria de “sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinquentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares” BRASIL. Decreto-Lei nº 3.799. 05/11/1941. Artigo 2º. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3799-5-novembro-1941-413971-publicacaooriginal-1-pe.html> Acessado em: 24/09/2017

⁸⁰ Jornal Última Hora, de 20 de julho de 1951. Ed.34. Pág. 6. Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=386030&pesq=subven%C3%A7%C3%B5es> Acessado em 15/03/2016

sociedade civil. “E o S.O.S. tem 950 mil cruzeiros de subvenções e auxílios, por ano, cobrando, ainda, o internato das alunas.” Dizia Edmar Morel.⁸¹

A utilização indiscriminada e a discricionariedade da outorga das subvenções tornavam explícitas um traço de contrapartida eleitoreira em várias passagens das denúncias do jornalista. O autor afirmava que as denúncias não visavam organizações, credos religiosos ou políticos, mas sim os “gângsters apadrinhados por políticos influentes” e a prestação deficiente de serviços de algumas instituições privadas que recebiam as subvenções.

Afirmava que o CNSS concedia verbas às sociedades quiméricas ou a corporações dirigidas por “tubarões”, como a Associação dos Merceiros do Ceará, que correspondia a um sindicato de secos e molhados. A Prefeitura Federal do Rio de Janeiro, a partir de projetos aprovados pelos vereadores, pagaria trinta e dois milhões de cruzeiros de auxílios a várias instituições, sendo 203 clubes de futebol, entre os quais: a “Viúva Albano F. C.”, os “11 Parentes F. C.” e os “11 Terríveis de Piedade”. Tais auxílios, segundo o jornal, eram pagamentos de compromissos eleitorais.⁸²

Várias entidades particulares foram citadas, na edição do dia 18 de julho de 1951, como sendo inexistentes, que não constavam no Catálogo de Obras Sociais da Legião Brasileira de Assistência (LBA),⁸³ embora aparecessem como receptoras de vultosas verbas vindas de subvenções e auxílios. Dentre elas podemos citar: o Centro Recreativo dos Industriários de Realengo; a União Progressista do Vila Nova; a Associação Missão da Cruz do Distrito Federal; a Associação Radiofônica e de Teledesenho Educativo; o Centro de Comissários da Polícia; a Casa da Bahia; e a Sociedade de Amigos do Ceará. Muitas dessas entidades não possuíam caráter assistencial e sim recreativo, no entanto, recebiam, via políticos regionais, grandes somas de dinheiro do erário público.⁸⁴

São expostos muitos casos no conjunto dessas reportagens. Entre as quais, sublinho a ocorrência da Casa do Irmão Francisco, que recebia do Ministério da Educação e Saúde o auxílio de cem mil cruzeiros. Ressalte-se, contudo, que o local da instituição era a residência de D. Brasilina Menezes Salgado, que realizava sessões espíritas e cuidava de seis crianças

⁸¹ Jornal Última Hora, de 17 de julho de 1951. Ed. 031. Pág. 6. Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=386030&pesq=subven%C3%A7> acessado em: 10/04/2016

⁸² Idem.

⁸³ SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; FALCÃO, Maria do Carmo Brant de Carvalho. **LBA: Identidade e Efetividade das Ações no Enfrentamento da Pobreza Brasileira**, São Paulo: EDUC, 1989.

⁸⁴ Jornal Última Hora, de 18 de julho de 1951. Ed. 032. Pág. 6. Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=386030&pesq=subven%C3%A7> Acessado em: 10/04/2016

desamparadas. A Casa do Irmão Francisco possuía 30 financiadores e recebia as mensalidades dos 120 associados que possuía.

Destarte as graves denúncias realizadas pelo jornal Última Hora sobre o mau uso do dinheiro público distribuído via subvenções e, ainda, vários desvios de finalidade, despertou a indignação da população e de alguns políticos. Na edição de 14 de setembro de 1951, o jornal Última Hora noticiou sobre o desejo do deputado Muniz Falcão de criar uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar o caso das subvenções. No texto havia trechos do discurso do deputado e a exposição das denúncias anteriormente feitas pelo jornal. Na direção oposta, novos fatos iam surgindo para corroborar a denúncia.⁸⁵

O depoimento que o coletor federal⁸⁶ fez ao Tribunal de Contas da União, o qual se referia à consignação nos orçamentos de 1948, 1949 e 1950 em favor do Hospital São Vicente de Paula e da Santa Casa de Misericórdia de Santa Maria de Itabira, no estado de Minas Gerais, conquanto os munícipes desconheciam a existência dessas organizações no município. Ocorreram consignações destinadas às entidades, de cinco mil e de cinquenta mil cruzeiros respectivamente. O jornalista questionava: “De quem é a responsabilidade?”⁸⁷

Na tribuna, o deputado Muniz Falcão exclamava: “Ora, Sr. Presidente, como vê V. Excelência., é um absurdo o que está acontecendo em relação as subvenções e auxílios entregues a tais arapucas, que nem sequer existem. É uma clamorosa vergonha!”⁸⁸

O congressista deu entrada com um Projeto de Resolução, nº43/1951, no dia 24/07/1951, para a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. A discussão dos parlamentares sobre o projeto era de que as investigações poderiam atingir “instituições honestas” e que tal fato poderia afetar diretamente as pessoas assistidas por estes estabelecimentos. Desse modo, segundo Campos Vergal, “separar o joio do trigo” era necessário.

O deputado Muniz Falcão solicitou informação ao Ministério da Fazenda sobre as subvenções e auxílios pagos a qualquer título dos exercícios durante as administrações de 1946 a 1950. Na solicitação o congressista pedia que as informações fossem detalhadas,

⁸⁵ Jornal Última Hora, de 14 de setembro de 1951. Ed. 081 Pág. 6. Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=386030&pesq=subven%C3%A7> acessado em: 10/04/2016

⁸⁶ O mesmo que auditor fiscal.

⁸⁷ Jornal Última Hora, de 14 de setembro de 1951. Ed. 81. P. 6. Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=386030&PagFis=941&Pesq=subven%C3%A7%C3%B5es> Acessado em 25/03/2016

⁸⁸ Idem.

discriminando seus beneficiários e finalidades, assim como o local do estabelecimento e o nome de seus dirigentes.

Tomei essa deliberação para conhecer a extensão dos fatos vergonhosos e revoltantes denunciados pelo jornalista Edmar Morel no jornal Última Hora, a propósito da verdadeira orgia de esbanjamento, dos dinheiros públicos, com que se vêm beneficiando certas pseudoinstituições filantrópicas, através das verbas e auxílios, transformadas dessa forma em fonte de absorção ilícita das reservas do erário. A Nação ficou estarelecida. com as revelações daquele, jornalista, as quais constituem inestimável subsídio na campanha que se opera atualmente neste país contra a imoralidade administrativa.⁸⁹

Após discussão do projeto no Congresso Nacional, em 10 de outubro de 1951, a mesa, composta pelos deputados Nereu Ramos (Presidente), Adroaldo Costa, Carvalho Sobrinho (2º Secretário), Ruy Santos (3º Secretário), Armando Fontes (4º Secretário) e Antônio Maia (Suplente), decidiram aceitar o projeto de resolução, além de alterarem o tempo de atividades da Comissão Parlamentar de Inquérito de seis meses para três meses e incluírem uma lista de instituições a serem investigadas.

Enquanto as discussões sobre a CPI seguiam no Congresso, as denúncias no jornal continuavam a ser publicadas. Na edição de 06 de outubro de 1951, a notícia:

Continua o escândalo das subvenções e auxílios às falsas sociedades de caridade: quatrocentos mil cruzeiros para cada deputado, eis a cota para favores que já foram aprovadas pela Câmara em benefício do Automóvel Clube, da Casa do Policial e das Tendas Espíritas – Expectativa ante a atitude do Senado Federal.⁹⁰

O jornal analisava que um dos setores da administração pública que mereciam maiores cuidados, era o que dizia respeito à cooperação financeira da União para entidades privadas, públicas e autárquicas, pois, segundo o jornal, um dos deveres dos administradores, dos que estavam no poder era aplicar bem o dinheiro público.⁹¹ Analisava que diante das reportagens passadas do Última Hora e do Decreto nº 29.425/1951, criado para disciplinar o assunto auxílios e subvenções e uma perfeita equanimidade na distribuição dos recursos destinados a entidades consideradas merecedoras do auxílio da União, que os parlamentares deveriam salvaguardar a

⁸⁹ Diário do Congresso Nacional- parte 1. 24/07/1951. PAG. 5598. COL 03. Disponível em: DCN- parte 1. 24/07/1951. PAG. 5598. COL 03) Acessado 05/07/2017

⁹⁰ Jornal Última Hora, de 06 de outubro de 1951. Ed. 100. P. 3. Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em:

<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=386030&pesq=subven%C3%A7%C3%B5es> Acessado em: 25/03/2016

⁹¹ Idem.

real aplicação desses recursos garantindo uma eficiente fiscalização e controle sobre os resultados dessas medidas⁹².

Não obstante, a reportagem apresentaria o contrário. Mesmo o governo incluindo somente duas rubricas sobre o tema auxílios e subvenções, compreendendo uma dotação total de cem milhões de cruzeiros, consignada ao CNSS, foram votados na Câmara vários anexos à proposta do orçamento, inclusive com rubricas nominais relativas a instituições filantrópicas, entre as quais entidades de cunho assistencial duvidoso, como: Automóvel Clube do Brasil, Sociedade Beneficente Leandro Martins S.A., Ginásios e colégios particulares com fins lucrativos e “Tendas Espíritas”.

O debate orçamentário foi intenso para garantir que a proposta do Executivo fosse cumprida, mas “os interesses político-partidário, porém, principalmente os que dizem respeito ao capital eleitoral dos representantes do povo, falaram mais alto.”⁹³ Os deputados conseguiram que cada um deles garantissem a verba de quatrocentos mil cruzeiros para que fossem distribuídos à revelia por cada um deles.

Outra discussão sobre o projeto da CPI ocorreu em 07 de novembro de 1951, ocorrendo uma nova alteração, reduzindo o número de componentes da referida comissão. Em doze de novembro de 1951, o Projeto de Resolução nº 43/51 foi aprovado e se transformou na Resolução nº 68/1951. Os deputados Muniz Falcão, Lameira Bittencourt e Aral Moreira foram eleitos para compor a comissão de inquérito.⁹⁴

Salientamos que, a partir dos debates sobre a “separação do joio do trigo”, foram selecionadas pelos congressistas as instituições que seriam investigadas; ficando de fora das investigações todas as outras entidades de cunho assistencial, educacional e cultural, assim como os próprios parlamentares e chefes dos executivos, municipal, estadual e federal.

Artigo único. É criada uma Comissão de Inquérito, com a duração de três meses e constituída de três membros, para investigar a aplicação das subvenções e auxílios orçamentários concedidos às seguintes instituições, mencionadas no Projeto.

1-Lar da Criança - Rua Voluntários da Pátria nº 75; 2 - Casa Maternal Melo Matos - Rua Faro nº 80 - Botafogo; 3 - Educandário Sagrada Família - Rua Luiz Barbosa nº 82 - Vila Isabel; 4 - Asilo Isabel - Rua Mariz e Barros nº 612; 5 - Casa das Mãezinhas - Rua Professor Gabizo nº 312, dependente da Associação Tutelar de Menores; 6 -

⁹² BRASIL. Decreto nº 29.425, de 2 de abril de 1951. Diário Oficial da União - Seção 1 - 3/4/1951, Página 4865. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-29425-2-abril-1951-334261-publicacaooriginal-1-pe.html> Acessado em 25/03/2016.

⁹³ Jornal Última Hora, de 14 de setembro de 1951. ed. 81. P. 6. Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=386030&PagFis=941&Pesq=subven%C3%A7%C3%B5es> Acessado em 25/03/2016

⁹⁴ Os documentos referentes as discussões e decisões da Comissão Parlamentar de Inquérito não foram encontrados no Arquivo do Congresso Nacional, no Arquivo Nacional e no Arquivo Público do Rio de Janeiro.

Educandário Nossa Senhora de Lourdes; 7 - Orfanato Evangélico - Rua Getúlio nº 72 - Todos os Santos; 8 - Instituto Muniz Barreto - Rua 24 de Maio nº 352; 9 - Instituto Mário de Andrade - Rua Gago Coutinho nº 14 - dependente do Patronato de Menores; 10 - Orfanato São José - Estrada da Capenha nº 856, dependente da Associação Civil das Servas de Maria; 11 - Orfanato Santa Rita de Cássia - Rua Barão de Mesquita nº 622; 12 - Recolhimento Infantil Artur Bernardes - Rua dos Araújo nº 11, dependente da Associação Tutelar Melo Matos; 13 - Educandário São Vicente de Paula; 14 - Educandário Santa Lúcia; 15 - Casa da Providência, dependente da Casa Central das Filhas de Caridade de São Vicente; 16 - Instituto Ana Gonzaga - Rua Dr. Cesário de Melo nº 2.697 - Campo Grande; 17 - Casa do Irmão Francisco - Rua São Cristóvão nº 1.004.

Câmara dos Deputados, em 12 de novembro de 1951. NEREU RAMOS.⁹⁵

Em 1950 começaram os debates para a criação de uma nova lei que regulamentasse e organizasse a distribuição de auxílios e subvenções a estabelecimentos privados. Ruy Santos – UDN/BA elaborou um projeto de lei nº 121-b em, 24 de abril de 1950, cujo objetivo era a simplificação do processo de pagamento de auxílios e subvenções. O deputado afirmava que havia instituições que só conseguiam receber o dinheiro referente às subvenções conquistadas após o fim do exercício do ano, mesmo com todo sacrifício pelo qual passavam essas instituições. Ruy Santos, também, explicava que a nova lei facilitaria o registro dessas entidades, tornando automático o registro no Tribunal de Contas, em vez de um registro caso a caso, como acontecia naquele período.⁹⁶ É importante observar que essa proposta de lei é apresentada um ano antes das denúncias do jornalista Edmar Morel; e que poderíamos inferir que servisse estrategicamente aos interesses de uma melhor distribuição de auxílios e subvenções que fossem úteis à construção de apoios políticos, assim como à construção de uma clientela eleitoral.

Com o conjunto de notícias que circularam em 1951 sobre o problema das subvenções, ocorreu por parte da sociedade civil uma cobrança maior sobre a solução das questões apresentadas. Como podemos observar na edição número 35, de 21 de julho de 1951, “Que providências tomará o Governo, após a revelação do escândalo da caridade”.

Apelo. Percorremos orfanatos, creches, asilos, buscando verdade. Só encontramos chantagem e, em raríssimas exceções, obras beneméritas. Diante de tantos escândalos e fatos que desafiam contestação, o povo indagará:

– Que providências serão tomadas pelo Governo Federal?⁹⁷

⁹⁵ Câmara dos Deputados, em 12 de novembro de 1951. NEREU RAMOS. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1950-1959/resolucaodacamaradosdeputados-68-12-novembro-1951-321365-publicacaooriginal-1-pl.html> Acessado em: 05/07/2017

⁹⁶ Diário do Congresso Nacional. Parte I. De 19 de abril de 1950. PAG 2610. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=171789> Acessado em: 10/03/2016

⁹⁷ Jornal Última Hora, de 21 de julho de 1951. Ed. 35. P. 2. Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=386030&PagFis=941&Pesq=subven%C3%A7%C3%B5es> Acessado 04/10/2016

Após vários debates e ajustes ao projeto, foi sancionada a Lei nº1493, em 12 de dezembro de 1951, que dispunha sobre o pagamento de auxílios e subvenções.

No primeiro artigo da lei percebemos a inclusão de uma outra categoria de instituições na relação subvencional entre Estado e instituições, as instituições públicas, autárquicas e semiestatais. Nas legislações anteriores, não havia essa prerrogativa de forma expressa, embora nas pesquisas realizadas observemos que várias instituições públicas recebiam subvenções do Governo, cito o Serviço Nacional de Teatro, órgão ligado ao Ministério da Educação e Saúde. Os auxílios e as subvenções seriam concedidos àquelas instituições em virtude de lei, decreto, tratado ou convênio, para atender a ônus ou encargos assumidos pela União para com instituições públicas, autárquicas ou semiestatais.⁹⁸ Os estabelecimentos privados continuavam sendo auxiliados mantendo as diretrizes das leis e dos decretos anteriores, sendo concedidas, independente de legislação especial, a instituições privadas de caráter assistencial ou cultural, regularmente organizadas.⁹⁹

A Lei 1.493/51 classificou as subvenções em dois tipos, a saber: as ordinárias e as extraordinárias. As primeiras seriam concedidas anualmente, em caráter continuado, com a finalidade de ajudar às instituições no custeio normal de seus serviços; enquanto o segundo tipo de subvenção teria caráter eventual e seria concedida sem o prejuízo das subvenções ordinárias que, porventura, fossem atribuídas às respectivas instituições, e sua finalidade era de natureza especial e temporária, servindo principalmente à execução de obras, melhoramentos e adaptações e às aquisições de imóveis, instalações e equipamentos¹⁰⁰.

Essa lei regulamentava as normas orçamentárias, em que o Ministério da Educação e Saúde destinaria, sob a consignação “Auxílios e Subvenções”, a dotação correspondente às subvenções ordinárias e extraordinárias. Além disso, beneficiava entidades que promoviam a educação e o desenvolvimento da cultura, as que promoviam a defesa da saúde e a assistência médico-social, assim como as que promoviam o amparo social da coletividade.

Esse ato normativo se opunha à distribuição de subvenções a entidades com fins lucrativos e ou que remunerassem os membros de sua diretoria, entidades recreativas, esportivas ou comerciais, assim como negava o auxílio às entidades que não tivessem o registro no

⁹⁸ BRASIL. Lei nº1.493 em 12 de dezembro de 1951. Dispõe sobre o pagamento de auxílios e subvenções. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1493.htm Acessado em: 24/11/2016

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ Idem.

Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) ou se legalizado até dia 31 de dezembro do ano corrente ao pedido ou. Importante observar o condicionante registro no CNSS.¹⁰¹

O registro das instituições, no Conselho Nacional de Serviço Social, seria realizado mediante requerimento contando com: Certidão do inteiro teor dos estatutos, regulamentos ou compromissos da instituição, fornecida pelo Registro Público das Pessoas Jurídicas; prova do mandato da diretoria em exercício; preenchimento do questionário adotado pelo CNSS. E, a partir da análise documental, o CNSS concederia ou não o registro da instituição.¹⁰²

Em relação ao pagamento, a lei versava que, no caso da subvenção ser ordinária, o pagamento não dependeria de requerimento, contudo, a instituição deveria apresentar, perante a repartição pagadora, prova do mandato de sua diretoria e do seu regular funcionamento, em atendimento à sua finalidade, atestado pelo Juiz da Comarca, promotor público, coletor federal da respectiva jurisdição, prefeito ou coletor estadual. E, no caso das subvenções extraordinárias, necessitaria de requerimento da instituição ao Ministério da Educação e Saúde, juntamente com documentos que comprovassem o mandato de sua diretoria: plano de aplicação da subvenção extraordinária; projeto, especificações e orçamentos dos serviços a serem realizados, se se tratar de início de obras; prova do estado em que as obras se encontram, se se tratar de prosseguimento ou conclusão de serviços; e, relação do material a ser adquirido se se tratar de equipamento.

A regulamentação e ordenamento que essa lei trazia para o campo dos auxílios e subvenções foi importante pois exigia das instituições a comprovação de suas atividades através de documentação civil, contábil e fiscal, promovendo a lisura da relação subvencional entre Estado e instituição.

Esse ponto da referida lei foi objeto de amplo debate entre os deputados Ruy Santos (UDN - BA) e Paulo Sarasate (UDN - CE) na sessão de aprovação do projeto. Ruy Santos defendia que para uma melhor distribuição das subvenções, os pagamentos dessas deveriam ser deslocados para o Estado de origem da instituição, simplificando o processo e facilitando o recebimento através do Banco do Brasil. Segundo o congressista:

Acho que só teremos a verba paga à instituição no momento oportuno no dia em que deslocarmos seu pagamento para o Estado. Quando da discussão do projeto, o nobre deputado Samuel Duarte destacava a necessidade de descentralização desse pagamento, sem o que não seria possível, à hora certa, receber a instituição aquela quantia consignada no orçamento. Para mostrar até que ponto vai o retardamento desses pagamentos basta que as quantias do ano passado, correspondente ao Fundo

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² BRASIL. Lei nº1.493 em 12 de dezembro de 1951. Dispõe sobre o pagamento de auxílios e subvenções. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1493.htm Acessado em: 24/11/2016

Hospitalar, distribuídas pelo Ministério da Educação e Saúde no montante de uma receita especial, para aplicação enfim especial, somente agora estão sendo pagas.¹⁰³

O deputado acusava que as verbas consignadas no orçamento para o pagamento das subvenções deveriam passar pelo crivo da simpatia do presidente. “O Deputado que tinha interesse nessa ou naquela instituição teria de procurar o Palácio do Catete, a fim de obter uma ordem expressa do chefe do executivo para o pagamento desses auxílios.”¹⁰⁴

Por isso, a proposta de descentralização da ordem de pagamento e dos trâmites burocráticos do processo de recebimento. Contudo, o Deputado Paulo Sarasate, componente da Comissão de Finanças do Congresso Nacional, pontuava que quando as verbas saíam diretamente do Ministério da Educação e Saúde, as mesmas eram pagas rigorosamente dentro do prazo. O problema, segundo ele, era que, a partir do momento em que o CNSS começou a gerir a distribuição de auxílios e subvenções, os pagamentos sofreram atrasos devido a um “funcionalismo deficiente e sujeito a uma série de decretos que embaraçam a boa marcha, intencionalmente ou não, do pagamento dos auxílios.”¹⁰⁵

1.4- Clientelismo: Um “pai santo” e um vereador

A partir de análise das reportagens mencionadas e das informações contidas nelas, percebemos a presença patente de um personalismo¹⁰⁶ nas relações políticas acerca das subvenções. Esse personalismo esteve presente em muitas instituições particulares, autárquicas ou semiautárquicas no Brasil, as relações pessoais e hierárquicas eram importantes para resolver problemas e obter vantagens e privilégios. Segundo Edson Nunes,

[os] brasileiros enaltecem o jeitinho (isto é, uma acomodação privada e pessoal de suas demandas) e a autoridade pessoal como mecanismos cotidianos para regular relações sociais e relações com instituições formais. A propensão ao personalismo é bem ilustrada pela instituição do jeitinho e pelo uso da autoridade pessoal.¹⁰⁷

No texto jornalístico em que Edmar Morel denunciava o S.O.S., ele não se restringia a

¹⁰³ Diário do Congresso Nacional, parte I. 13/11/1951. P. 10998. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1222986&filename=Dossie+-PL+121/1950 Acessado em: 04/11/2016

¹⁰⁴ Idem.

¹⁰⁵ Idem.

¹⁰⁶ Por personalismo, se entende a prevalência, em termos de respeito e de identidade popular, dos atributos do líder político, em detrimento dos limites e atribuições formal-juridicamente prescritos para o respectivo cargo. TAVARES, Francisco Mata Machado. **Três Variantes do Personalismo na Política da América Hispânica: O Caudilhismo, o Bolivarianismo e o Populismo como Expressões de Afirmação Regional**, Cadernos PROLAM/USP, v. 10, n. 18, p. 36, 2011, p. 85.

¹⁰⁷ NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Brasília: J. Zahar Editor; Escola Nacional de Administração Pública, 1997, p. 15.

expor essa instituição e seu presidente. A matéria do jornal Última Hora expunha diversas entidades filantrópicas que apresentavam irregularidades, apadrinhamentos políticos e o personalismo dos serviços públicos “irmanados numa nociva frente única para desbaratar o dinheiro da Nação, sob o falso pretexto de caridade, quando tudo não passa de propaganda eleitoral para o futuro.”¹⁰⁸

Na edição do dia 18 de julho de 1951, ou seja, no dia seguinte à primeira grande denúncia, o jornalista cearense continuava sua saga em apresentar aos leitores os problemas vislumbrados por ele em relação à distribuição e ao uso das subvenções. O título da reportagem demonstra a sua contestação sobre tais ações, como podemos observar aqui: “Orgia com o dinheiro da Nação: Em primeiro lugar os cachorros depois, cientistas e historiadores”.¹⁰⁹ A longa reportagem, assim como as outras que viriam após essa, trazia dados que demonstravam tanto certa falta de critério para a distribuição desses auxílios quanto falta de fiscalização de como se fazia o uso dos mesmos.

O Brasil Kennel Clube, para fazer um desfile anual de cachorrinhos lulu e bassê, amarrados com cordeis de crocodilos, puxados por elegantes e esbeltas damas, tem uma verba governamental de vinte mil cruzeiros, enquanto a Sociedade Brasileira de Higiene tem seis mil, o Instituto de Geografia e História Militar do Brasil tem cinco mil e a Sociedade Brasileira de Medicina Social do Trabalho tem apenas sete mil. Quatro sociedades científicas juntas ganham por um depósito canil... Mas é um canil de luxo![...] ¹¹⁰

Abordava, igualmente, que mesmo com restrições orçamentárias e déficits econômicos os políticos não se importavam em dilapidar o Tesouro Nacional com supostas ajudas às obras sociais, quando, na verdade, oitenta por cento das subvenções distribuídas possuíam interesses eleitorais.

Uma característica das relações políticas no Brasil é a utilização de contrapartidas, assinaladas pelas trocas de favores.¹¹¹ O período denominado de Primeira República foi marcado pelo conservadorismo, por uma dominação oligárquica e regionalista e uma política liberal. Essa característica política, conseqüentemente, implicava um compromisso entre o

¹⁰⁸ Jornal Última Hora, de 17 de julho de 1951. Ed. 31. Pág. 6. Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital.

Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=386030&pasta=ano%20195&pesq=subven%C3%A7%C3%B5es> acessado em 14/02/2016

¹⁰⁹ Jornal Última Hora, de 18 de julho de 1951. Ed. 32. Pág. 12. Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital.

Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=386030&PagFis=873&Pesq=subven%C3%A7%C3%B5es> Acessado em 14/02/2016

¹¹⁰ Idem

¹¹¹ NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**, p. 48.

poder público, fortalecido gradativamente, e o poder privado, dos chefes locais, cada vez mais decadentes. A propriedade da terra constituiu, portanto, o fundamento em que se baseava o compromisso.¹¹²

Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constitui fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa¹¹³.

Essa análise fundamenta a ideia de que a política denunciada por Edmar Morel não era uma prática nova, já que estaria intimamente ligada à própria existência do fenômeno coronelista de antes de 1930, e configurava que na República o processo eleitoral estaria pautado em um jogo de manutenção de poder embasado na representatividade política no Brasil.

O jornal A Cruz, periódico do órgão da Paróquia de São João Batista no Rio de Janeiro, na edição número 1.859, trazia uma reportagem sobre a situação política do Ceará. Nessa reportagem era relatado que o novo governador do estado, o Sr. Raul Barbosa, havia sido eleito em decorrência das inúmeras promessas feitas em campanha, conquistando o eleitorado.

Onde havia um seminário, colégio ou instituição beneficente, ele aparecia, prometendo mundos e fundos, embora não tivesse nem uma cousa nem outra. Assim “blefou” homens de bem, sacerdotes e incautos, mas foi eleito como queria. No governo, nada tem feito do que prometera e as subvenções que dissera ter arranjado na Capital Federal, não eram verdadeiras.¹¹⁴

O clientelismo pode ser caracterizado como um conjunto de ações baseado no princípio da mutualidade, possibilitando que os indivíduos da relação se favoreçam reciprocamente, pois os mesmos atuam paralelamente em diferentes níveis: social, político e administrativo. Esse conceito implicaria acesso mediado e seletivo a recursos e mercados dos quais outros, excluídos do alcance do favorecimento do clientelismo, são normalmente excluídos,¹¹⁵ porquanto estaria condicionado à subordinação, cumprimento ou dependência da solicitude dos outros.

¹¹² LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7ª Ed. São Paulo. Companhia das Letras, 2012, p. 10.

¹¹³ *Ibid.*, p. 20.

¹¹⁴ Jornal A Cruz, de 20 de outubro de 1952. Ed. 1.859. Pag. 2. Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em:

<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=829706&pasta=ano%20195&pesq=subven%C3%A7%C3%B5es> Acessado 20/02/2016

¹¹⁵ GRAHAM, Lawrence S. **Civil service reform in brazil: principles versus practice.**, Place of publication not identified: Univ Of Texas Press, 2014.

Os políticos ou *brokers*¹¹⁶ envolvidos na relação clientelista viabilizam acesso seletivo a bens e oportunidades, colocando-se na posição daqueles que pode dirigir recursos e serviços que, posteriormente, irão lhes servir, pois direcionam, com a benesse, o retorno dessa ação por parte de seus beneficiários/clientes, ensejos que podem ser obtidos tanto por trabalho político a favor de seus benfeitores em época eleitoral quanto por ajuda no aumento do prestígio e da reputação do político.

Podemos associar o uso de subvenções como uma ação clientelista devido ao uso particularista de recursos e à presunção de utilização na arena eleitoral, visto que resultaria em votos e apoio dados em troca das verbas públicas concedidas. Analisamos que isso poderia se tornar uma estratégia útil para ganhar eleições e construir apoio político através da liberação seletiva de fundos públicos para apoiar as instituições filantrópicas escolhidas.

Vincent Lemieux afirmou que o clientelismo desencadeia uma "dupla transformação" no status dos indivíduos, na medida em que os clientes renunciassem à sua autonomia como cidadãos, aceitando enfraquecer seus controles hierárquicos, ganhando o que o autor nomeia como poder dominado. Como contrapartida, o benfeitor ganharia uma posição de autoridade dominante.¹¹⁷

O compromisso assumido nessa relação dominado/dominante não é totalmente legítimo e estaria apto a ataques de redes concorrentes, da mobilização de organizações alternativas na sociedade civil e das elites centrais dispostas a minar os controles clientelistas na arena política, administração e acesso a mercados econômicos.¹¹⁸

A ação política, na década de 1950, de propor projetos de lei que abriam créditos junto aos Ministérios para a concessão de subvenções para entidades filantrópicas, juntamente com as denúncias do referido jornal, remete-nos a um modelo de representação clientelista, uma vez que, existiam partidos políticos que competiam entre si baseados nas suas propensões de beneficiar diretamente os eleitores.

A credibilidade criada ao seu redor a partir desses beneficiamentos, fazia com que, conseqüentemente, os eleitores dispensassem seus votos nesse ou naquele candidato baseados nessa propensão e credibilidade. Os partidos, no que lhes concerne, uma vez no governo,

¹¹⁶ Sobre isso ver: FILHO, George Avelino. **Clientelismo e Política no Brasil**, Novos Estudos, n. 38, p. 225–240, 1994.

¹¹⁷ LEMIEUX, Vincent. **Le patronage politique, Une étude comparative.**, Québec, Canadá: Presses de l'Université Laval, 1977.

¹¹⁸ RONIGER, Luis et al. **Political Clientelism, Democracy, and Market Economy**. Comparative Politics, v. 36, n. 3, p. 353, 2004, p. 4.

utilizam os recursos públicos para cumprir suas promessas de forma seletiva, privilegiando seus apoiadores,¹¹⁹ caracterizando um sistema político subvencional.

O clientelismo está relacionado ao acesso e à exclusão de bens e serviços, quase sempre não regulados diretamente pela ordem jurídica e pelos valores de mercado. Dizer acesso aos bens e serviços e exclusão da propriedade significa pensar a propriedade, do ponto de vista econômico, e o poder e suas influências sob o ângulo da política.¹²⁰ O poder relacionado ao fenômeno do clientelismo também está relacionado à igualdade e à desigualdade de conhecimento sobre questões legais e administrativas, demonstrando que aquele que realiza ações que caracterizam o clientelismo o faz, também, porque possui conhecimento a respeito da estrutura, burocracia etc.

Em perspectiva disso, afirme-se que a intenção aqui é discutir o clientelismo fora dos moldes do período oligárquico e agrário dos primeiros anos da República, sem, é claro, desconsiderar que o modelo de representação política sobre o qual se refletirá possui grande influência do período citado. Portanto, observamos que permaneceu em 1950 a influência governista na expressão das urnas, embora reconfigurada em consequência da ampliação do sufrágio e da instituição do voto secreto. Em decorrência dessa mudança no Estado, o clientelismo ganhou nova roupagem, a reciprocidade e a lealdade passariam a ser um dos sustentáculos da relação clientelista, em virtude da falta de comprovação crível da relação de troca estabelecida (em consequência do voto secreto), sem, é claro, desconsiderar as fraudes eleitorais do período.¹²¹ Normalmente, os laços pessoais, criados pela relação direta entre político e eleitor, são as grandes armas para a construção dessa ação recíproca e leal.¹²²

Contudo não podemos acreditar que a coesão entre as partes envolvidas nesse processo eleitoral não se desse por meio de sanções e que a estratégia da punição cumprisse o papel de estabelecer um comprometimento entre as partes. “Cada ator cumpre a sua promessa para evitar a punição da outra parte e, assim, garantir o fluxo de benefícios da relação clientelista.”¹²³

Devemos salientar que as mudanças na regra eleitoral a partir da década de 1930 dificultavam a comprovação de cooperação do eleitor. Não obstante, para a formação da relação clientelista, bastaria ao político estudar o comportamento eleitoral de pequenos grupos e fazê-

¹¹⁹ LOPEZ, Felix *et al.* **Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local**, Revista de Sociologia e Política, v. 25, n. 62, p. 157–181, 2017.

¹²⁰ BAHIA, Luiz Henrique Nunes. **O Poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política**, Renovar, Rio de Janeiro, 2003, p. 13.

¹²¹ CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**, Dados, v. 40, n. 2, 1997.

¹²² LOPEZ *et al.* **Legisladores, captadores e assistencialistas**. Pág. 157-181

¹²³ *Ibid.*

los acreditar que os benefícios gerados por ele estariam associados à contrapartida do voto.

Por conseguinte, as denúncias do jornal Última Hora corroboram essa análise, vide a declaração, publicada em 20 de julho de 1951, de Edmar Morel, a saber: “90% das subvenções e auxílios representavam uma espécie de quitação dos compromissos assumidos às vésperas das eleições.”¹²⁴

O “Centro Espírita Caminheiros da Verdade”, para citar um fato objetivo, conseguiu várias subvenções. Um de seus diretores, falando à Última Hora, declarou que o “Centro” foi fundado sob a inspiração do “Caboclo Guaraná”, cujo retrato aparece ao lado de uma estampa de Alan Kardec na sede social. A sua primeira verba foi conseguida pelo vereador Júlio Catalano, que foi um dos seus patronos políticos. Aliás, cada centro tem dois protetores. Um “pai santo” e um vereador.¹²⁵

O Jornalista continua,

Por ocasião das últimas eleições, sabedores que os adeptos do “Caboclo Guaraná” atingiam a 2.500, 50% dos eleitores, vários candidatos, como os Srs. Bartlet James, Pais Leme, Coronel Rossini Raposo, procuraram os votos dos “Caminheiros da Verdade”, prometendo gordas Subvenções.¹²⁶

Outro aspecto importante a ser analisado é que para a ocorrência do clientelismo, como alguns autores levantaram, haveria influência do tamanho da população. Victor Nunes Leal analisava que as pequenas cidades eram mais propensas a conexões clientelísticas, visto que havia um maior contato entre político e habitante, favorecendo a confiança interpessoal e uma maior probabilidade de conquista dos interesses dos atores dessa relação.¹²⁷ Podemos analisar, inclusive, que uma população pequena não considera tais ações como clientelistas, normalmente por ser uma prática recorrente e comum.

Com base na lógica eleitoral, por sua vez, pode-se debater, ademais que a supervisão do voto é mais fácil em cidades pequenas, onde o candidato pode, por exemplo, verificar se o eleitor demonstra publicamente o seu apoio.¹²⁸

Isso posto, compreende-se quando a atividade legislativa e executiva voltam suas atenções, em muitos dos casos, às instituições filantrópicas do interior, concedendo subvenções e auxílios. Contudo analisamos que nas capitais e municípios com um maior número populacional era apresentado uma nova forma de formação de clientela. Conforme citado acima

¹²⁴ Jornal Última Hora, de 20 de julho de 1951. Ed. 034. P. 6 Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=386030&pesq=subven%C3%A7%C3%B5es> Acessado em 15/03/2016

¹²⁵ Idem

¹²⁶ Idem.

¹²⁷ BAHIA, Luiz Henrique Nunes. **O Poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política**, p. 10

¹²⁸ LOPEZ *et al*, **Legisladores, captadores e assistencialistas**. p.151

na reportagem de Edmar Morel, os políticos passaram a focalizar em instituições que possuíam um grande número de sócios ou adeptos, ou àquelas que tivessem um prestígio social, para, a partir disso, conseguirem uma maior vantagem na corrida eleitoral.

Durante a pesquisa documental, identificamos vários projetos de lei que propunham auxílios e subvenções para diversas entidades de cunho filantrópico. Como corroboração, seria importante explicitar, em uma delas, a utilização desses recursos como um meio de ganhos eleitorais, deixando claro a ocorrência de clientelismo, nos termos debatidos.

O deputado federal Campos Vergal,¹²⁹ do Partido Social Progressista (PSP) de São Paulo, eleito em 1950 com 22.458 votos, solicitou, em 27 de julho de 1950, a discussão do Projeto 615/1950, que dispunha sobre o auxílio às obras assistenciais particulares, juntamente com a leitura da carta de cada uma das instituições particulares de assistência que solicitavam o auxílio para o deputado.¹³⁰

Na tribuna, no dia 27 de julho de 1950, Campos Vergal alertou que o referido projeto de lei não possuía cunho eleitoreiro e que, de 1946 a 1949, foram vinte o número de projetos que

¹²⁹ “Em outubro de 1934, elegeu-se deputado à Assembleia Constituinte paulista na legenda da Coligação Proletária. Assumindo sua cadeira em maio de 1935, participou dos trabalhos constituintes e, com a promulgação da nova Carta estadual, passou a exercer o mandato ordinário. Permaneceu na Assembleia paulista até novembro de 1937, quando todos os órgãos legislativos do país foram suprimidos em função do advento do Estado Novo. Com a redemocratização do país em 1945, elegeu-se, em dezembro, deputado por São Paulo à Assembleia Nacional Constituinte na legenda do Partido Republicano Progressista (PRP). Empossado em fevereiro de 1946, participou dos trabalhos constituintes e, com a promulgação da nova Carta (18/9/1946), passou a exercer o mandato ordinário. Um dos fundadores do Partido Social Progressista (PSP) em 1947. Nos pleitos de outubro de 1950 e de 1954 reelegeu-se deputado federal por São Paulo na legenda do PSP. Em abril de 1956 Campos Vergal assumiu a liderança do PSP e a vice-liderança da maioria na Câmara, e em outubro de 1958 obteve a primeira suplência de deputado federal por São Paulo, na legenda da coligação formada pelo Partido Social Democrático (PSD), o Partido Social Trabalhista (PST) e o PSP. Concluindo o mandato em janeiro de 1959, em maio seguinte retornou à Câmara e, em dezembro do mesmo ano, ingressou no PSD. Deixou a Câmara em janeiro de 1961, mas em junho reassumiu o mandato. Nesse período, foi membro da Frente Parlamentar Nacionalista (FPN), formada em 1956 por deputados do Partido Socialista Brasileiro (PSB), do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), da União Democrática Nacional (UDN) e do PSD. No pleito de outubro de 1962 elegeu-se deputado federal por São Paulo na legenda da coligação do PSD com o PSP, integrando, nesse período legislativo, a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados. Com a extinção dos partidos políticos pelo Ato Institucional nº 2 (AI-2) em outubro de 1965 e a posterior instauração do bipartidarismo, filiou-se à Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido de apoio ao regime militar instaurado no país em abril de 1964, em cuja legenda obteve uma suplência de deputado federal por São Paulo em novembro de 1966. Deixou a Câmara ao concluir seu mandato, em janeiro de 1967, mas a ela retornou nos períodos de agosto a dezembro do mesmo ano e de abril a dezembro de 1968. Em novembro de 1970, foi novamente candidato a deputado federal por seu estado na legenda da Arena, mas obteve apenas uma suplência. Campos Vergal encerrou sua vida política em 1970”. CÂM. DEP. *Anais* (1959-9); CÂM. DEP. *Deputados*; CÂM. DEP. *Deputados brasileiros. Repertório* (1967-1971); CÂM. DEP. *Relação dos dep.*; CÂM. DEP. *Relação nominal dos senhores*; CARVALHO, E. *Petróleo*; CISNEIROS, A. *Parlamentares*; COUTINHO, A. *Brasil*; DEP. PESQ. ESTADO SP; *Eleitos*; *Estado de S. Paulo* (5/9/62); GALVÃO, F. *Fechamento*; HIRSCHOWICZ, E. *Contemporâneos*; INF. Amélia Vergal e Airton Vergal; LEITE, A. *História*; LEITE, A. *Páginas*; LIGA DE EMANCIPAÇÃO NAC.; RICHARD NETO, G. *Homens*; SILVA, G. *Constituinte*; SOC. BRAS. EXPANSÃO COMERCIAL. *Quem*; TRIB. SUP. ELEIT. *Dados* (1, 2, 3, 4, 6, 8 e 9). Verbetes. CPDOC. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/romeu-de-campos-vergal>. Acessado em 20/02/2016.

¹³⁰ Diário do Congresso Nacional, 27/07/50. P. 5864. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27JUL1950.pdf#page=7> Acessado em 25/04/2017

solicitavam ajuda às instituições, e que ele sempre havia lutado por essa causa. Todavia, neste mesmo processo legislativo de Campos Vergal protocolado para as comissões de saúde pública, educação e cultura e finanças, há um bilhete de agradecimento, que dizia:

Ainda soam no meu ouvido as palavras brilhantes, grandiosas e fluentes de um amigo atribuindo qualidades que não possuo; mérito que nunca tive. Contudo, vale a sinceridade dessa homenagem, que peço permissão para transferir àqueles que depositaram nas urnas os votos para a manutenção da política que tornou a assembleia o maior e mais visado bastião político partidário do Distrito Federal.¹³¹

Destarte, podemos analisar o uso eleitoral de concessões de auxílios e subvenções, corroborando o argumento até aqui desenvolvido para exprimir esse novo formato assimilado pela relação clientelista.

Na edição número 074, do jornal Última Hora, o colunista Francisco de Assis Barbosa, da coluna “Da licença para um aparte?”, escreve que o Deputado Federal Antônio Feliciano, que foi relator na Comissão de Finanças da parte relativa a auxílios e subvenções, contemplou todas as entidades sociais e educacionais da sua cidade natal: Santos. Escrevia ainda, que o deputado Carvalho Sobrinho ironizou a atitude do colega parlamentar, dizendo que: “Bem que faz ele. Quem parte, reparte e fica com a menor parte, é bobo ou não entende da arte.”¹³²

As fontes da pesquisa nos remetem a uma assimetria das trocas políticas, Luiz Henrique Nunes Bahia analisava que a assimetria e a privatização do público, assim como a oligopolização e oligarquização das organizações, integram aspectos característicos. Dependendo da potência da ordem social, a ação política sempre irá conter vertentes da troca clientelista.¹³³

Em perspectiva, o clientelismo em sua forma tradicional se transforma em um clientelismo organizacional, ou seja, atua nos lugares não sistematizados da sociedade organizada, tanto entre as organizações quanto dentro delas. Sendo assim, o clientelismo organizacional pode ser caracterizado pelo acesso, que só os políticos possuem, aos centros de poder e pelo domínio desigual que se estabelece sobre os recursos, materiais ou simbólicos, assim como pela construção de uma hierarquia de cima para baixo, *sui generis* e prolixa. Outro ponto relevante é que essas trocas políticas passam a agir onde não há canais institucionais autônomos e com

¹³¹ Idem

¹³² Jornal Última Hora, de 05 de setembro de 1951. Ed. 074. P. 3. Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital.

Disponível

<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=386030&PagFis=873&Pesq=subven%C3%A7%C3%B5es> em: Acessado 21/03/2016

¹³³ BAHIA, Luiz Henrique. **O Poder do clientelismo**, p. 36.

leis que regulamentem o acesso aos recursos, ou seja, espaços não formalizados pela lei, onde a estrutura formal da sociedade é fraca e incapaz de fornecer, de modo estável e constante, bens e serviços, principalmente aos níveis mais baixos da população.¹³⁴

Observando tais elementos, podemos considerar que o clientelismo estaria sempre concatenado com a obtenção ou não de bens e serviços não ajustado diretamente pela ordem jurídica e pelo mercado. Isto é, os elementos que fazem parte da troca política clientelista, muitas das vezes, fazem parte de um hiato legal, sem dispositivos jurídicos de garantias, organização e deveres. Espaços que não são ocupados pelos dispositivos constitucionais, pelo conjunto legal formado pelo direito positivo. Portanto, podemos sustentar que as subvenções e os auxílios distribuídos indiscriminadamente pelos poderes legislativo e executivo no período analisado são elementos fundamentais para a construção dessa nova forma de clientelismo.

Essa característica do comportamento político da época estaria embasada, como se pode observar no que uma ampla literatura sobre o assunto defende,¹³⁵ em um baixo desenvolvimento econômico do país e, conseqüentemente, no alto índice de pobreza.

Sob um novo olhar, podemos analisar que o primordial a um indivíduo pobre seria o suprimento material direto e imediato. Assim, como nos informa Lopes, “a resposta dos candidatos à demanda dos eleitores por benefícios materiais diretos tende a ser a oferta de políticas particularistas segundo a lógica clientelista”.¹³⁶

A concessão de subvenções apresenta-se, também, como um importante dispositivo na obtenção de benefícios pelas partes envolvidas na relação, destinando recursos materiais e simbólicos nas esferas local-regional-nacional. Nessa perspectiva, podemos observar que a ação do político/*broker* poderia ser, no entanto, sensível ao sentimento local e poderia resolver problemas existenciais, concedendo verbas públicas para suprir uma demanda social, agindo como patrono.

Dessa maneira, o clientelismo na forma de favores, empregos ou projetos de desenvolvimento ajustou-se às condições do capitalismo tardio¹³⁷ brasileiro e à sociedade civil do período estudado. Isso nos levou a analisar a busca de políticos por soluções flexíveis orientadas para as necessidades individuais, considerando as preocupações privadas e tomando

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Sobre isso ver: Hicken, A. **Clientelism**. *Annual Review of Political Science*, 14, pp.289-310, 2011. Nunes, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar 1997. Editor. Stokes, S. **Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina**. *American Political Science Review*, 99(3), p.315-325. 2005.

¹³⁶ Op. Cit., p. 151

¹³⁷ Sobre isso ver: NUNES. **A gramática política do Brasil**. p 315-325

preocupações cotidianas como se fossem questões públicas.¹³⁸

Dito isso, podemos reavaliar o Projeto 615/1950 do Deputado Campos Vergal, que dispunha sobre o auxílio às obras assistenciais particulares. O referido projeto solicitava a abertura do crédito de Cr\$ 1.400.000,00 (um milhão e quatrocentos mil cruzeiros), para, a título de auxílio, ser distribuído a onze instituições de assistência social particular de diversas cidades do país, entre as quais sete do Estado de origem do proponente.¹³⁹

É preciso explicar como era o trâmite de um projeto de lei no legislativo. Um Deputado Federal ou Senador apresentava um projeto de lei, que começava a tramitar na Câmara, caso a proposição fosse de um Deputado, ou, diretamente no Senado, caso a proposição fosse de um Senador. O projeto era enviado às comissões¹⁴⁰ específicas conforme o conteúdo do referido projeto. Por exemplo, se fosse um projeto de lei relacionado ao orçamento seria encaminhado à comissão de finanças. Quase todos os projetos de lei possuem caráter conclusivo, ou seja, não precisam ir a plenário sempre. Se forem aprovados nas comissões seguem para a avaliação do Senado. Todo esse caminho percorrido pelo projeto produz documentos que vão fazer parte de um processo legislativo.

Nesta proposta de lei o parlamentar solicitava as verbas conforme demonstrado acima, em parcelas discriminadas na tabela abaixo, para as seguintes instituições:

¹³⁸ Segundo José Murilo de Carvalho, no Brasil a cidadania foi constituída de cima para baixo, atribuindo a uma concessão de cidadania e não a conquista dela pela sociedade, o que revela uma atuação mais efetiva do Estado na vida das pessoas, conferindo a esse a condução da dinâmica sociopolítica, dessa forma os cidadãos ficariam como coadjuvantes nesse processo. Essa cultura foi conceituada por José Murilo de Carvalho como *estadania*. Contudo, mesmo o poder público sendo o agente nessa cultura, verifica-se que há grupos que se beneficiam mais, como os grupos econômicos e políticos que com ele vão estabelecer uma rede clientelista de favores. CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 221.

¹³⁹ Idem.

¹⁴⁰ Comissões são grupos de trabalhos compostas por parlamentares. As comissões podem ser Parlamentares, Permanentes ou Temporárias, com funções legislativas e fiscalizadoras, na forma definida na Constituição Federal e nos seus Regimentos Internos. No cumprimento dessas duas funções básicas, de elaboração das leis e de acompanhamento das ações administrativas, no âmbito do Poder Executivo, as Comissões promovem, também, debates e discussões com a participação da sociedade em geral, sobre todos os temas ou assuntos de seu interesse. É também no âmbito das comissões que se apresentam e se estudam todos os dados, antecedentes, circunstâncias e conveniência de um projeto. Nas Comissões é possibilitado que esses aspectos sofram ampla discussão e haja mais liberdade para expressão das opiniões e formação do consenso que, emitido sob a forma de parecer da Comissão, irá orientar o Plenário na apreciação da matéria. São duas as formas de apreciação: a conclusiva, quando os projetos são apreciados somente pelas Comissões, que têm o poder de aprová-los ou rejeitá-los, sem ouvir o Plenário; e a realizada pelo Plenário propriamente dita, quando este é quem dá a palavra final sobre o projeto, após a análise das comissões. Texto retirado do sítio eletrônico da Câmara do Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/o-papel-das-comissoes> Acessado em: 10/07/2018.

Quadro 1 - Lista de Instituições Filantrópicas beneficiadas - Projeto de Lei 615/1950

| Instituições Filantrópicas | Cidade/Estado | Valor (Cr\$) |
|---|-------------------------|---------------------|
| Casa de Saúde Alan Kardec | Franca – SP | 150.000 |
| Abrigo Espírita “Oscar José Pithan” | Santa Maria – RS | 100.000 |
| União Espírita de Piracicaba | Piracicaba – SP | 150.000 |
| União Espírita de Tupã e Juventude Espírita de Tupã | Tupã – SP | 150.000 |
| Centro Espírita Fraternidade | Jundiaí – SP | 150.000 |
| Centro Espírita João Batista | Jacarezinho – PR | 150.000 |
| Instituto de Higiene Mental de Sorocaba | Sorocaba – SP | 100.000 |
| Centro Espírita “Manoel Gonçalves” | Santos – SP | 100.000 |
| Centro Espírita Amor ao Próximo | Leopoldina – MG | 100.000 |
| Associação Humanitária Amor e Caridade | Jacareí – SP | 100.000 |
| Ambulatório Cruz Branca | S. João Nepomuceno – MG | 150.000 |

Fonte: Projeto de Lei nº 615 de 02 de agosto de 1950.¹⁴¹

Campos Vergal explicava que as subvenções pedidas eram indispensáveis às instituições de assistência social, que eram, segundo ele, organizações constituídas e dirigidas por pessoas “humanitárias, idealistas, essencialmente espiritualistas-cristãs”. As instituições “recolhiam” e amparavam as “crianças abandonadas” ou velhos desamparados, doentes, ou, ainda, “débeis mentais pobres”. Afirmava que os diretores dessas casas não viviam da ajuda humanitária e que, portanto, não eram funcionários públicos dos departamentos oficiais da assistência social federal ou estadual.

O congressista ponderava que o trabalho desenvolvido com crianças abandonadas evitava a proliferação de “xadrezes”, cadeias, institutos correcionais e cada criança inteligentemente amparada seria “um delinquente, um viciado, um infeliz” a menos na sociedade. Para ele, somente as casas de assistência particulares poderiam solucionar o problema dos desamparados, sejam eles crianças ou “velhos”, pois as instituições mantidas pelo Estado não realizavam bem esse trabalho.¹⁴²

¹⁴¹ Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 615 de 02 de agosto de 1950. Dossiê digitalizado, pág. 3. Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F57647EA0232908D671E9492EEE90E94.proposicoesWebExterno2?codteor=1223617&filename=Dossie+-PL+615/1950 Acessado em: 25/04/2017

¹⁴² Idem.

Analicamente, a pesquisa identificou o clientelismo como modelo de intercâmbio social e uma estratégia de mobilização e controle político, abrangendo estratégias de coalizão, relações centro-periferia e trocas. Dessa forma, percebemos um envolvimento complexo e muitas das vezes piramidal de redes de corretagem, alcançando diversos estratos, setores e grupos e partidos políticos de forma seletiva.

Devemos considerar que em muitos casos essa prática carrega um caráter de aditivo, auxiliar às instituições democráticas, analisando, inclusive que as táticas clientelistas não podem ser vistas como ações com contemplação imediata de poder e instrumentalidade, embora, como observa Luís Roniger, muitas vezes abrangessem avaliações mais longas de benefícios e compromissos recíprocos como pré-requisito para relacionamentos contínuos.¹⁴³

Clientelist bonds involve the exchange of instrumental, economic, and political resources interwoven with expectations and promises of loyalty and support, in a type of package deal. No resources are exchanged separately at their simple market value; rather, they are exchanged in a combined deal that imbues them with broader social and political meaning.¹⁴⁴

Podemos relacionar argumentos estruturalistas com propositais, ação racional,¹⁴⁵ analisando como as instituições filantrópicas esculpam os incentivos dos políticos e como os mesmos escolham políticas e ações nesse contexto; sem, contudo, desconsiderar uma tensão ou contradição entre a exigência de sobrevivência política do político no pleito eleitoral e o interesse de longo prazo no desempenho econômico e na melhoria da capacidade do Estado e de sua permanência no poder público. Em perspectiva, o arcabouço analítico possibilita reflexões de que a ação clientelista é exercida em vários contextos políticos, sociais e institucionais baseados em ações que envolvem custo-benefício e que enfrentam dilemas entre o envolvimento com reformas e a captação de apoio político através de corretagem.

O clientelismo aparece, ainda, como um intermediário entre acordos institucionais e resultados políticos, sendo, portanto, franqueado à lógica burocrática e à lógica democrático-eleitoral. Consequentemente, a interação e às vezes a tensão entre essas duas lógicas é refletida em sua promulgação, podendo levar a interpretações contraditórias. Portanto, não é indicado analisar clientelismo somente como uma prática de compra de votos e controle eleitoral ou como forma de manutenção de poder. Há outro viés de análise, a saber: do clientelismo como uma ação que contempla a coexistência paralela de múltiplas vantagens recebidas por diversos atores sociais, ou seja, por políticos e clientes.

¹⁴³ RONIGER *et al.* **Political Clientelism, Democracy, and Market Economy**. P. 356

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ Sobre isso ver Weber, Max. **Ensaio de Sociologia**. 2002.

Na qualidade de prática informal que está arraigada na conexão entre os níveis político e socioeconômico, o clientelismo pode ser concomitantemente representado (disfarçado) de diferentes formas e de formas contraditórias a depender do observador; por exemplo: pode ser apresentado como amizade ou controle desequilibrado dos mecanismos institucionais, como compromisso ou investimento, como um favor ou meio para avançar direitos e demandas populares.¹⁴⁶

Por conseguinte, a pesquisa pode ser observada sob esse enfoque de que as discussões sobre o clientelismo muitas das vezes nos fazem enxergá-lo somente como um mecanismo de controle institucional, produto de uma consciência artilosa. Contudo, podemos considerar a possibilidade de que o clientelismo possa ser observado como uma estratégia política popular, passível, assim, de ser investigada não somente como troca de votos por favores, como também a troca de votos tanto por aquilo que os sujeitos envolvidos na ação política gostariam de receber como presentes ou como favores quanto pelo que os menos privilegiados da população exigem ou reivindicam como direitos. Essa análise traz à tona novas lógicas de subordinação.

Prosseguindo com a análise sobre o projeto do deputado Campos Vergal, encontramos pontos que corroboram a posição acima. O referido parlamentar era espírita, como citava Maria Aparecida Romano, no jornal O Semeador, Campos Vergal era um propagador das obras de Allan Kardec.¹⁴⁷ Fundou no ano de 1936 a União da Mocidade Espírita de São Paulo e, entre 1930 a 1950, transformou-se em um dos mais destacados e requisitados oradores espíritas, palestrando em centenas de instituições espíritas nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná, tendo também participação ativa na fundação de muitas das casas espíritas em que palestrou.¹⁴⁸ No campo da imprensa espírita, escrevia para o tradicional jornal A Aliança, de São Paulo, dirigido pelo professor Sebastião Maggi da Fonseca. Militou nos quadros diretivos da União Federativa Espírita Paulista, tornando-se, em 1941, o Diretor-Presidente da Sociedade de Rádio Piratininga, PRH-3, a qual lançava ao ar diariamente o Programa Radiofônico Espírita Evangélico do Brasil. Tanto na União Federativa como na extinta Rádio Piratininga, desenvolveu incessante campanha em prol da divulgação da Doutrina

¹⁴⁶ Op. Cit., p. 51.

¹⁴⁷ Allan Kardec, pseudônimo de Hippolyte Léon Denizard Rivali. Decodificador da Doutrina Espírita, considerado o criador do Espiritismo, conhecido no Brasil como Kardecismo. Escritor de diversas obras O Livro dos Espíritos, Parte Filosófica, 1857, Revista Espírita, 1858, O Livro dos Médiuns, Parte Experimental e Científica, 1861, O Evangelho Segundo o Espiritismo, Parte Moral, 1864, O Céu e o Inferno, A justiça de Deus Segundo o Espiritismo, 1865, A Gênese, os Milagres e as Predições, 1868. FRASÃO, Dilva. E-Biografia. Site: <https://www.ebiografia.com>. Disponível em: https://www.ebiografia.com/allan_kardec/ acessado em: 17/11/2018

¹⁴⁸ LUCENA, Antônio de Souza e GODOY, Paulo Alves. Jornal O Semeador. Personagens do Espiritismo, ed. FEESP. Em 6.11.2017. São Paulo – SP. Disponível em: <http://bvspirita.com/Biografia%20-%20Campos%20Vergal.pdf> Acessado em 17/11/2018

dos Espíritos.¹⁴⁹

Diante dessa outra parte da biografia do deputado em questão, percebemos que o Projeto de Lei 615 de 1950, citado acima, nos remete à discussão sobre o uso de subvenções com a finalidade de auxílio a um grupo específico de interesse, englobando as análises feitas acima sobre clientelismo como forma de suprir necessidades da clientela.

Uma observação importante a ser feita é que na década de 1950 nomes da política se destacaram a partir de suas lutas por grupos religiosos ainda não aceitos pela sociedade: Campos Vergal no movimento espírita, Átila Nunes, no movimento umbandista; entre outros.

Figura 2 - Reportagem "Os Ismos" da Câmara dos Deputados



Fonte: Revista Manchete. 11 de junho de 1953¹⁵⁰

Átila Pereira Nunes era radialista. Iniciou sua carreira em 1931 na Rádio Educadora, como locutor, operador e datilógrafo. Em 1948, foi contratado pela Rádio Guanabara, onde fez diversos programas e, em 1954, inaugurou um programa de rádio semanal voltado para o público umbandista e candomblecista chamado Melodias de Terreiro. O radialista era umbandista “com muito orgulho”,¹⁵¹ foi candidato a vereador, também pelo Partido Social

¹⁴⁹ Idem.

¹⁵⁰ Revista Manchete. “Os Ismos” da Câmara dos Deputados. Reportagem de Pedro Gomes. 11 de junho de 1953. Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=004120&PagFis=4147> Acesso em: 17/10/2017

¹⁵¹ Entrevista de Átila Pereira Nunes ao jornalista Hélio Tys, publicado na Revista do Rádio em 1956. Revista do Rádio, ed. 361. Ano 1956. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=144428&PagFis=18881&Pesq=%C3%A1tila%20nunes> Acessado em: 25/10/2013

Progressista (PSP)¹⁵² de Campos Vergal,¹⁵³ da cidade do Rio de Janeiro. Em 1958, obteve mais de dois mil votos, contudo não conseguiu se eleger. Em 1960, foi candidato a Deputado Estadual do Estado da Guanabara.

Durante a campanha eleitoral deu uma entrevista à Revista do Rádio em que afirmava ter esperanças de ser eleito com a contribuição dos umbandistas do Estado, já que segundo ele: “Agora, mais do que nunca, a Umbanda precisa eleger alguém que a represente no seio do Poder Legislativo.”¹⁵⁴ Explicava que essa necessidade da Umbanda ter um representante na política se dava em virtude da lei que facultava a liberdade de culto não ser cumprida pelo poder policial do Estado. Relatava que havia muitos confiscos de utensílios ritualísticos, proibições e que muitos terreiros eram fechados. Átila Nunes encerrou a entrevista dizendo que esperava vencer a disputa eleitoral para estar na Câmara e impedir mais arbitrariedades contra a Umbanda.¹⁵⁵

De acordo com a discussão sobre clientelismo, identificamos em ambos os atores sociais descritos logo acima a outorga de benefícios materiais distribuídos por atos de doação ou ações de cuidado dos políticos/corretores locais, demonstrando a experiência de apoiar um compromisso particularista, dentro de uma ética de cooperação, companheirismo e solidariedade.

Para as instituições e dentro de seus círculos internos, a distribuição de recursos materiais é importante, caracterizando dirigentes, associados e público atendido por essas instituições como atores interessados. Contudo percebemos que o interesse material não pode ser tomado como a única causa – o princípio gerador – dos comportamentos dos clientes. Reciprocidade e cálculo existem, todavia, as demandas identitárias de reconhecimento e legitimação também mostravam-se significativas.

O Jornal de Umbanda¹⁵⁶ na edição de número 82 (oitenta e dois) trouxe uma nota orientando seus leitores sobre os candidatos que eram praticantes de religiões espiritualistas.

¹⁵² O PSP foi criado por Adhemar de Barros, um partido forte na região paulista, suplantando os três grandes partidos nacionais, sendo eles o PSD- Partido Social Democrático a UDN – União Democrática Nacional e o PTB – Partido Trabalhista Brasileiro, do período 1945-65. Partido criado em junho de 1946 a partir da fusão dos partidos PRP – Partido Republicano Paulista com dois outros pequenos partidos de origem paulista que, igualmente, haviam obtido resultados inexpressivos nas eleições de dezembro: o Partido Popular Sindicalista, de Miguel Reale e Marrey Jr., entre outros, e o Partido Agrário Nacional, chefiado por Mário Rolim Teles. SAMPAIO, Regina. **Adhemar de Barros e o PSP**. São Paulo - SP: Global, 1982, p. 151.

¹⁵³ Dado coletado no site da família Átila Nunes. <http://portalatilanunes.com.br/biografia/> acessado no dia 07 de dezembro de 2013.

¹⁵⁴ Entrevista de Átila Pereira Nunes à Revista do Rádio em 1960. Revista do Rádio, ed. 578. Ano 1960. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=144428&PagFis=33396&Pesq=%C3%A1tila%20nunes> Acessado em: 25/10/2013

¹⁵⁵ Idem.

¹⁵⁶ O Jornal de Umbanda era um periódico mensal, foi criado em 1949 pela Federação Espírita de Umbanda. Circulou de 1949 a 1969 e trazia vários artigos sobre a história da umbanda e seus princípios filosóficos,

Na lista de candidatos para as eleições de 1958, constavam os nomes do Deputado Federal Campos Vergal e o candidato a vereador Átila Nunes Pereira, como podemos ver na Figura 3.

Figura 3 - Indicação Eleitoral - Jornal de Umbanda: Órgão Noticioso e Doutrinário da União Espiritista de Umbanda (RJ) - Ano 1958

As vésperas das eleições

Embora não participemos das lides políticas, achamos por bem orientar o eleitorado espiritualista de nossa terra, apresentando os nomes dos candidatos espiritistas, umbandistas ou não, para que sejam sufragados nas urnas a 3 de outubro vindouro, sem distinção de côr política:

| DISTRITO FEDERAL | SÃO PAULO |
|---|---|
| Para Deputado: Xavier de Araujo - PL Eduardo de Pontes - PSP | Para Deputado Federal Francisco Sinésio Silva F.º Campos Vergal - PSP |
| Para Vereador: Narciso Cavalcante - PTN Átila Nunes - PSP Luiz Nunes Batista - PST Severino E. Mello - PTN Nelson Batista Azevedo Olivio Novaes - PL Alberto de Castro - PTN Dionisio Coutinho - PST Alfredo Lirio Júnior - PR Antônio Faria Galvão David Nusman - PL João Alberto F. Ribeiro José Evangelista - PST Amaury Paes Leme - PSB Orlando Villar - PTB Alfredo Oliveira Flores | ESTADO DO RIO Para Deputado Estadual: Roger Malhardes - PSP Gilberto Pires - PTB José Bernardo - PTB Byron Torres Urussú Silva do Amaral (Sussú) NITERÓI Para Vereador Custódio Oliveira Dias Oscar Machado - PR SÃO JOAO DE MERITI Para Vereador Antônio Miranda Santana Fernando Leandro SÃO GONÇALO Roosevelt R. de Souza NOVA IGUAÇU Cezar Cruz — PSP CAXIAS Antônio Rodrigues (Nico) |

Fonte: Jornal de Umbanda, 1958¹⁵⁷

Ao analisarmos a política clientelista percebe-se que os interesses envolvidos nessa estrutura eram, por muitas vezes, particulares estabelecidos em redes em que o *habitus*¹⁵⁸

codificação das práticas rituais e normas de conduta e postura de adeptos e frequentadores. TOMÉ DE SOUZA, Fabíola A., **Do Congá ao Peji: A ascensão afro religiosa na cidade de Barra Mansa na metade do século XX.**, Dissertação de Mestrado, Universidade Severino Sombra, Vassouras - RJ, 2014, p. 95.

¹⁵⁷ Jornal de Umbanda: Órgão Noticioso e Doutrinário da União Espiritista de Umbanda (RJ) - Edição 082. p. 10. Ano 1958. Arquivo Particular da Tenda Espírita Pai Cambinda

¹⁵⁸ Aproprio-me do conceito de *habitus* formulado por Pierre Bourdieu, sendo este um sistema de disposições, modos de perceber, de sentir, de fazer, de pensar, que nos levam a agir de determinada forma em uma circunstância dada. As disposições não são nem mecânicas, nem determinísticas. São plásticas, flexíveis. Podem ser fortes ou fracas. Refletem o exercício da faculdade de ser condicionável como capacidade natural de adquirir capacidades

determinava a forma de agir e pensar do político, demonstrando toda a sua plasticidade, bem como seus costumes e suas tradições.

As casas espíritas, de umbanda e de candomblé chegaram a constituir-se em um grupo de interesse religioso e a fornecer um exemplo muito claro de atuação da política dos grupos de interesses no período pós-1945. Os eleitores umbandistas e candomblecistas, por exemplo, manifestavam uma grande diversidade quanto a opiniões e interesses sociais e políticos,¹⁵⁹ contudo o capital cultural¹⁶⁰ os unia, levando esses grupos a dispensar apoio a políticos que favoreciam, material e ou simbolicamente, as religiões de matrizes africanas. A representação partidária não se apresentava como interesse do grupo. Dessa forma, evitava-se, como observa Diana Brown (1987), ao máximo discussões de ideologia e filiação partidárias por parte do adepto da umbanda ou candomblé, em relação ao seu eleitorado, quando pleiteavam um cargo político¹⁶¹.

As religiões afro-brasileiras orientaram seu envolvimento político sem encarregarem-se, à época estudada, de uma clara identificação política definida. Recomendava-se nesses espaços religiosos que apoiassem candidatos umbandistas e ou candomblecistas ou àqueles que claramente apoiavam às religiões de matrizes africanas, como demonstrado na Figura 3. “A carreira política de Átila Nunes oferece um exemplo extremamente claro da política de grupo de interesse da Umbanda. Apesar de sua popularidade, poucos umbandistas foram capazes de se lembrar da sua filiação político-partidária.”¹⁶²

No município de Barra Mansa, interior do estado do Rio de Janeiro, observamos casos semelhantes que corroboram ainda mais essa discussão. Na cidade, uma personalidade umbandista se destacou na política. Ruy Andrade¹⁶³ começou suas atividades na Umbanda no

não-naturais, arbitrarias. BOURDIEU. Algumas propriedades dos campos. BOURDIEU, Pierre; VAITSMAN, Jeni, **Questões de sociologia**, Lisboa: Fim de Século, 1984.

¹⁵⁹ BROWN, Diana. Umbanda & Política, in: **Cadernos do Iser**, Rio de Janeiro: Iser e Marco Zero, 1987, v. 18, p. 28.

¹⁶⁰ Capital cultural indica, segundo Pierre Bourdieu, acesso a conhecimento e informações ligadas a uma cultura específica; aquela que é considerada como a mais legítima ou superior pela sociedade como um todo. Uma das características consideradas típicas do grupo dominante é conseguir se legitimar e legitimar sua cultura como a melhor, i.e., a que tem valor simbólico. Também a classe dominante teria o poder de delimitar as informações que serão ou não incluídas no conjunto das informações legítimas. BOURDIEU, Pierre. *La distinction: critique sociale du jugement*. Paris: Minuit, 1979. P. 69. *Apud* SILVA, Gilda Olinto do Valle. **Capital Cultural, Classe e Gênero em Bourdieu**, Informare - Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, v. 01, n. 02, p. 24-36, 1996.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 28.

¹⁶² *Ibid.*, p. 29.

¹⁶³ Ruy Andrade – o diretor espiritual da casa de Umbanda Tenda Espírita Pai Cambinda, fundada por ele em 1956. Homem branco de família tradicional da cidade de Barra Mansa, pertencente da elite local, o diretor espiritual da casa religiosa, foi alfaiate, posteriormente migrou para o ramo da construção civil, abrindo uma loja de material de construção e prestação de serviços de construção. Ruy Andrade incorporava¹⁶³ o espírito de um preto-velho – Pai Cambinda cuja existência à época deu nome à tenda, atuando como mentor das atividades litúrgicas. TOMÉ

final da década de 1940 e em 1956 inaugurou a Tenda Espírita Pai Cambinda. Seus trabalhos religiosos foram ganhando notoriedade e tanto Ruy Andrade quanto a casa espiritual fundada por ele tornaram-se referência umbandista no sul do estado do Rio de Janeiro.

Em 1958, Ruy Andrade se lançou candidato a vereador do município de Barra Mansa (RJ), pelo PSP (o mesmo partido de Campos Vergal e Átila Nunes). Foi eleito e em 1959 foi diplomado vereador. É interessante atentarmos para o fato de Ruy Andrade conseguir se eleger e Átila Nunes não. Foi vereador do município de 1959 a 1971, e de 1983 a 1989, sendo por cinco vezes o presidente da Câmara.

Em pesquisa anteriormente realizada, analisamos como o apoio dos eleitores, na maioria das vezes, se dava por sua opção religiosa. Nesse sentido, a proteção e legitimidade eram traço representativos de suma relevância para aquele grupo de interesse. Vejamos essa entrevista realizada em 2013, no município de Barra Mansa, com Darci Oliveira de 82 anos: “O Ruy era umbandista, então a gente votava nele pela religião. Se o Ruy não fosse vereador, como ficaria a situação do Pai Cambinda? Com ele lá o Pai Cambinda e as outras casas poderiam funcionar e fazer a caridade ao próximo.”¹⁶⁴

DE SOUZA, *Do Congá ao Peji: A ascensão afro religiosa na cidade de Barra Mansa na metade do século XX.*, p. 25.

¹⁶⁴Entrevista com a Sr.^a Darci Oliveira, bancária aposentada, residente em Volta Redonda (RJ). Frequentadora da Tenda Espírita Pai Cambinda desde 1968, realizada no dia vinte e três de abril de 2013. Sobre isso ver: Op. cit., p. 119.

Figura 4 - Foto de Ruy Andrade dando passividade ao preto-velho Pai Cambinda. Festa de comemoração dos 25 anos de funcionamento da Tenda Espírita Pai Cambinda. 1975

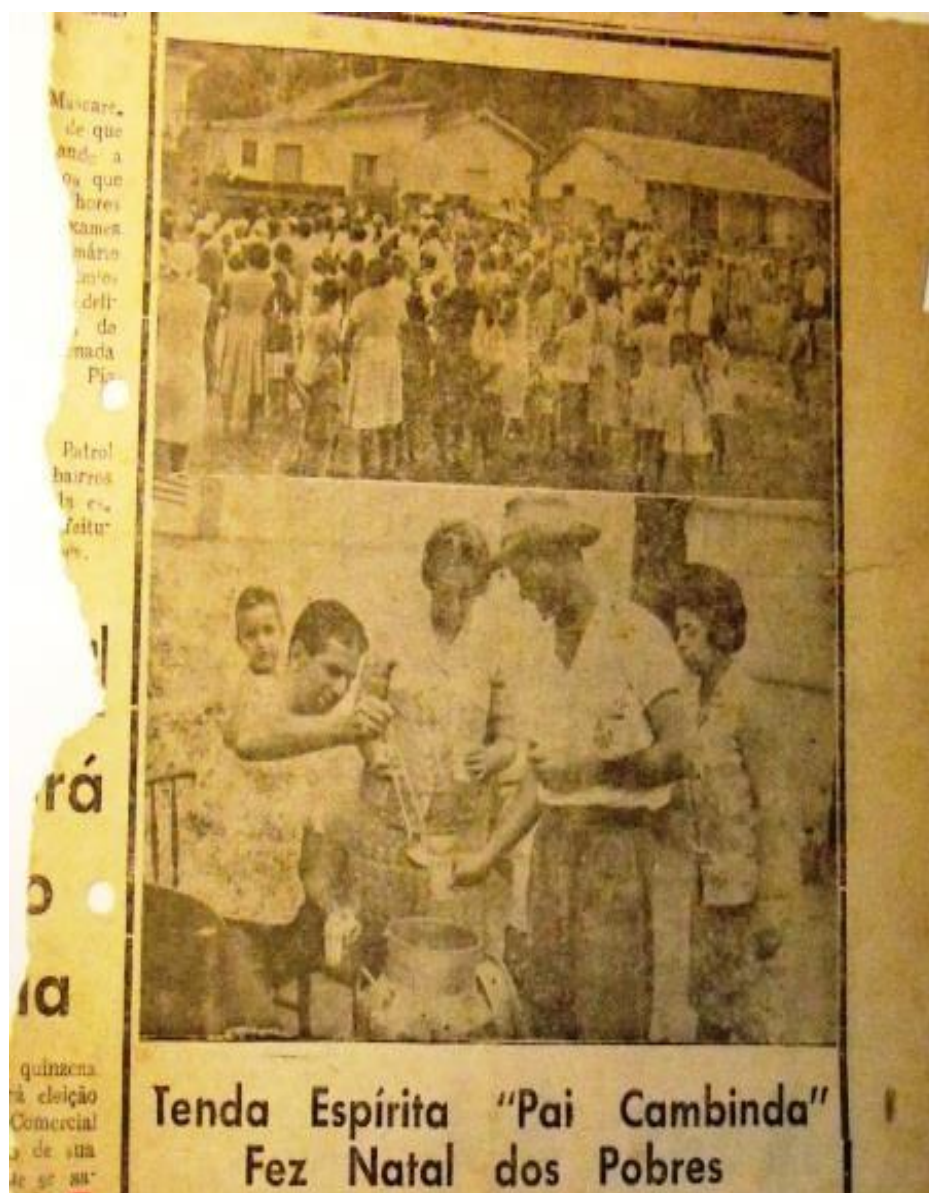


Fonte: Arquivo particular da Tenda Espírita Pai Cambinda¹⁶⁵

¹⁶⁵ Autor Desconhecido. Jubileu de Prata da Tenda Espírita Pai Cambinda Foto 10x15. Foto da área externa da Tenda Espírita Pai Cambinda. Arquivo particular da Tenda Espírita Pai Cambinda. Dar passividade é um termo utilizado quando um médium se deixa ser tomado por um espírito desencarnado. Dentro da doutrina espírita revelada por Allan Kardec, médium é aquele ser humano que serve de intermediário nas comunicações entre o mundo invisível, mundo dos espíritos desencarnados, e o mundo visível, mundo dos espíritos encarnados. Existem comumente quatro tipos de mediunidades, são elas: intuitivas, motoras, clarividência e incorporativa. Na mediunidade incorporativa os espíritos enviam fluidos sobre a parte mental do médium, sobre a parte nervosa e sobre os membros superiores e inferiores. Onde, pode-se dizer que o espírito incorpora no médium. Usando todas as capacidades físicas do mesmo. KARDEC, Alan. **O Livro dos Espíritos**. São Paulo (SP): Edicel, 2016.

A Tenda Espírita Pai Cambinda recebeu muitos auxílios e subvenções das esferas federal, estadual e municipal, em períodos que ultrapassam o recorte temporal dessa pesquisa, todavia, importantes para fundamentar a análise que estamos realizando sobre o clientelismo não somente como ferramenta para a conquista de votos e manutenção de poder político, mas, também, como forma de suprir as necessidades de grupos da sociedade que não tem acesso a bens e serviços públicos.¹⁶⁶

Figura 5 - Notícia de Jornal - Jornal Integração – Natal dos Pobres da Tenda Espírita Pai Cambinda



Fonte: Jornal Integração, 1968¹⁶⁷

¹⁶⁶ O leitor pode estar sentindo falta de uma discussão mais pormenorizada sobre a Igreja Católica e as subvenções, contudo esse não é o objetivo dessa tese. Para um aprofundamento sobre o assunto sugiro a leitura da Tese de Doutorado de Marcos Gonçalves. GONÇALVES, Caridade, abre as asas sobre nós.

¹⁶⁷ Na primeira foto vemos famílias esperando para receber cesta básica e alimentação durante a festa de Natal. Na segunda foto vemos Ruy Andrade com uma concha servindo almoço aos necessitados. Jornal Integração – Ano 2

Tal observação não exclui a discussão tradicional de clientelismo como troca de favores por voto e, conseqüentemente, como meio para a conquista de benefícios políticos e econômicos. Percebemos ao longo da pesquisa que as subvenções solicitadas e concedidas a algumas instituições filantrópicas possuíam cunho eleitoreiro e que em muitos casos as subvenções eram dadas às instituições que não possuíam caráter assistencial, como é o caso da subvenção disponibilizada à Sociedade de Amigos de Altamirando Requião.

Levando-nos a inferir casos de corrupção pública, visto que, no Direito, tal conceito é discutido como referente a ações e omissões relacionadas ao descomedimento do cargo público exercido pelo agente e a falta de cumprimento das normas jurídicas por parte de pessoas com responsabilidades públicas;¹⁶⁸ ou seja, como algo que tipifica a atitude do político de colocar o interesse privado (manutenção no poder e ganhos econômicos) à frente de interesses gerais como uma ação corrompida.¹⁶⁹ Dessa forma, quando um parlamentar ou chefe do poder executivo, possuindo funções e atribuições previamente definidas, utiliza seu poder e sua facilidade de acesso a bens e serviços para obter vantagem e, assim trai seus deveres, incide-se em corrupção.

Destarte, a outorga das subvenções caracterizava uma prática que envolvia dois aspectos do clientelismo, sendo eles, a troca de favores em troca de votos e apoio político, assim como favores como forma de suprimento de necessidades básicas não garantidas pelo estado.

– 15 de dezembro de 1968. Arquivo da Associação Barramansense de História – ABH. Barra Mansa – RJ. Pesquisa realizada no dia dez de junho de 2013.

¹⁶⁸ VILLORIA MENDIETA, Manuel. **La corrupción política**, Madrid: Síntesis, 2006, p. 29.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 39.

CAPÍTULO II

Os Despachantes da Caridade

2.1- Elaboradores de Leis frente a Órgãos Técnicos

A partir de 1930, uma junção de diversos grupos, incluindo uma nova classe média empresarial, passou a se fazer mais presente nas esferas do Estado republicano. O presidente Getúlio Vargas despontou como o protagonista dessa mudança, contando com uma importante coalizão política¹⁷⁰ um tanto heterogênea, que uniu diversos setores da sociedade como: a velha oligarquia, os empresários industriais, burocratas e militares do governo e os trabalhadores urbanos.

Nestas múltiplas cisões podemos vislumbrar a tática e a força de Vargas – traduzidas na capacidade de explorar divergências enfraquecendo oposições –, mas também sua fraqueza, explicitada na dificuldade de encontrar uma sólida base de apoio político que lhe garantisse estabilidade e até legitimidade.¹⁷¹

Vargas oportunizou o surgimento de um Estado formado por um empresariado, juntamente com os latifundiários, que continuavam a exercer o poder político com uma nova roupagem costurada com velhos tecidos. Implantou um conjunto de medidas, que incluiu ao longo do seu governo (1930 a 1945), em maior ou menor grau, o aumento das intervenções do Estado na economia. Como outros países, adotou o modelo keynesiano para enfrentar a crise internacional. Nesse caso, o Estado, isso posto,

[...] deixará de ser mero garantidor da ordem social, como ocorrera até 1930, para assumir o papel de prestador de serviços sociais e, mais que isso, de ser agente do desenvolvimento econômico, um estado cuja burocracia técnica e política constituíam, ao lado da burguesia industrial, as classes dirigentes do país.¹⁷²

Getúlio Vargas se notabilizou como um líder reformista que chegou ao poder através da luta de grupos político e ideologicamente diferentes, contudo, pautados na tônica da justiça

¹⁷⁰ Sobre isso ver: FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930: historiografia e história**. 16ª. São Paulo (SP): Comp. das Letras, 1997.

¹⁷¹ GOMES, Angela Maria de Castro; ET. AL. (Orgs.). **Regionalismo e centralização política: partidos e constituinte nos anos 30**, Rio de Janeiro (RJ): Nova Fronteira, 1980, p. 29.

¹⁷² PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência**, 1ª edição. São Paulo - SP, Brasil: Editora 34, 2014, p. P. 131.

social, da igualdade e das liberdades políticas, projetando a diminuição das desigualdades sociais observadas e a extinção das dificuldades em desenvolver uma cidadania política.¹⁷³

Tratava-se, enfim, de instaurar um novo padrão de relacionamento entre classes possuidoras e classes subalternas, de forma a atenuar a opressão excessiva então exercida pelas elites dominantes, impondo limites institucionais ao seu poder e expandindo os direitos civis e políticos para novos segmentos da sociedade.¹⁷⁴

Essa talvez seja uma explicação para as sucessivas centralização e concentração do poder pelo governo federal, “que teve na criação do sistema de interventorias um de seus suportes”, processo que “teria implicações profundas do ponto de vista das relações entre os diferentes grupos dominantes e o Estado”.¹⁷⁵ Esse sistema subordinou os executivos estaduais ao governo federal, mantendo sob sua direção as interventorias e as elites locais, em decorrência da ampliação da capacidade de decisão do executivo federal, desmontando, assim, os mecanismos de influência que as oligarquias possuíam. Dessa forma, as decisões estratégicas para o desenvolvimento econômico e social do país passavam a ficar a cargo do poder nacional. Cito:

O aperfeiçoamento e a diversificação dos instrumentos de intervenção do Estado nas diferentes esferas da vida social e política viabilizaram a implementação de um projeto nacional por cima da rivalidade entre as elites. Esse conjunto de mudanças foi aprofundado com a experiência da reforma do Estado, que, iniciada durante o governo constitucional, tem seu ápice com a instauração do regime autoritário¹⁷⁶.

A Caixa de Subvenções primava pela eficiência¹⁷⁷ (como se pode notar textualmente em seu próprio preâmbulo).¹⁷⁸ À vista disso, as instituições que necessitavam receber as subvenções do Governo para sua manutenção precisariam, a partir de então, provar, através de documentação hábil, que estavam legalmente constituídas, com personalidade jurídica, em funcionamento permanente por mais de dois anos e que a finalidade da instituição seria a de

¹⁷³ DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais, in: PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro (RJ): Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999, v. 1, p. 22.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 23.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 26.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ No Direito, eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. A esse respeito ver DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

¹⁷⁸ “Considerando que os auxílios prestados pelo Governo Nacional devem ser distribuídos com eficiência, tendo-se em vista garantir e desenvolver, ao longo do território brasileiro, a organização e real utilidade dos estabelecimentos”. Preâmbulo. Decreto-Lei: 20.351/1931. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20351-31-agosto-1931-508403-publicacaooriginal-1-pe.html> Acessado em 21/04/2016.

atendimento assistencial, conforme o primeiro artigo do decreto. Elas deveriam, também, sediar uma repartição de recursos, isso posto para a instituição que não possuísse recursos próprios suficientes para a manutenção e desenvolvimento de seus serviços e que prestassem serviços gratuitos, condicionada ao compromisso de indicar, semestralmente, o número de beneficiados e o desenvolvimento de suas atividades.

Nesse memorial, deveria constar, inclusive, comprovação de não recebimento de qualquer outra subvenção da União e juntada de balancetes relativos ao último semestre de funcionamento. Enfatiza-se que todos esses documentos deviam dispor de atestados, com firma reconhecida, de autoridades federais das respectivas localidades e, na falta dessas, de estaduais ou municipais, que não fizessem parte da instituição.

É perceptível a burocracia criada em torno dos auxílios públicos. Citando novamente o preâmbulo, fica explícito que se fazia necessário estabelecer normas preventivas de fraudes e dos meros favores pessoais ou políticos, “no manifesto interesse dos verdadeiros desprotegidos e da economia do país”.¹⁷⁹ Essa atitude burocrática do governo é marcada de simbologia: afirma a autoridade delimitada por normas relativas aos meios de coerção e de consenso, estabelecendo uma relação hierárquica, definindo os postos e níveis de autoridades, além das atividades e tarefas a serem gerenciadas através de um sistema de controle e subordinação, delegadas por autoridade.¹⁸⁰

Essa questão faz emergir a discussão sobre a burocracia. É importante reconhecer alguns dos traços que caracterizem esse fenômeno social, político e econômico, observando sua complexidade; isto é, sem reduzi-lo a qualquer uma das esferas da realidade humana ou social. Em consideração à diversidade de suas dimensões, a compreensão que se exercita aqui da burocracia pode ser compreendida abrangendo diversos olhares e ângulos. Desse modo, não temos a pretensão de cobrir indiscriminadamente a literatura sobre o assunto, mas percorrer certos argumentos com o objetivo de elaborar um quadro analítico sobre sua importância para o tema pesquisado.

Analisamos, no entanto, que um mercado restrito, como se apresentava nessa década, em virtude da Grande Depressão, deveria pautar-se no estímulo ao crescimento do mercado, visando à divisão social do trabalho, isolando identidades, variando produtos e,

¹⁷⁹ Preâmbulo. Decreto-Lei: 20.351/1931.

Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20351-31-agosto-1931-508403-publicacaooriginal-1-pe.html> Acessado em 21/04/2016.

¹⁸⁰ WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**, Rio de Janeiro: LTC, 2002, p. 229.

consequentemente, apresentando um mecanismo integrador. Demonstraria assim uma atitude conciliadora de classe, característica de um regime liberal-democrático.¹⁸¹

Vargas pôs em prática sua política, criando e expandindo estradas, linhas férreas e o transporte fluvial e marítimo. Elementos importantes para a fundação e integração material da nação. Proporcionou uma organização do Estado, implementando agências governamentais, como o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e o Ministério da Educação e Saúde, e contratou pessoal técnico e capacitado para zelar pela ampla legislação regulatória criada nesse período e gerir o setor produtivo estatal.

Norbeto Bobbio analisa a passagem do Estado "garantista" para o Estado "dirigista", mudança cuja consequência foi a transferência do direito de uma esfera, enquanto ferramenta de "controle social", para outra, fazendo do direito um instrumento de "direção social".¹⁸² No processo de adoção do capitalismo moderno, o Brasil teve de criar instituições novas em um curto tempo. Entretanto, nem todas foram penetradas pela lógica impessoal das modernas relações de mercado.¹⁸³

Novas agências foram ganhando poder e destaque na cena econômica, como o Conselho Federal do Comércio Exterior (criado em 1934), o Conselho Nacional do Petróleo (1938), o Conselho de Águas e Energia (1939), a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional (1941), a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil — Cexim (1941), a Comissão do Vale do Rio Doce (1942), a Comissão de Mobilização Econômica (1942) e a Superintendência de Moeda e Crédito — Sumoc (1945).¹⁸⁴

A centralização política promoveu uma reforma administrativa, que proporcionou maior racionalização e modernização do aparelho de Estado. Também reorganizou a relação entre governo federal e oligarquias locais e estaduais, intensificando as trocas entre os membros dos

¹⁸¹SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 20.

¹⁸² Um Estado garantista caracteriza-se por um Estado de Direito, baseado na efetividade e vigência de uma constituição utilizando um discurso normativo e de uma prática coerente de responsabilidade legal sobre valores, bens e interesses. Com a Revolução de 1930, o país passa por uma reestruturação e é conduzido para um Estado dirigista, que "nasce como exigência das classes dirigentes de uma sociedade que, com o passar de um estágio agrícola a um estágio de maior empenho industrial, sentem necessidade de controlar a marcha da evolução e de juntar em um fascio as energias do país, a fim de alcançar resultados mais eficazes, com menor dispêndio de meios, e poder competir com os mais poderosos organismos produtivos estrangeiros. Representa uma tentativa autoritária de resposta ao esfacelamento do mundo liberal que permite pôr em ação instrumentos mais modernos e adequados às necessidades do sistema". Vallauri Apud BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, Brasília, DF: Ed. Univ. de Brasília, 1993, p. 291. Sobre isso ver: BOBBIO, Norberto et al. *Da estrutura à função novos estudos de teoria do direito*, Barueri, SP: Manole, 2007.

¹⁸³ NUNES, Edson de Oliveira, **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**, Rio de Janeiro; Brasília: J. Zahar Editor; Escola Nacional de Administração Pública, 1997, p. 15.

¹⁸⁴ LEOPOLDI, Maria Antonieta P. Estratégias de Ação Empresarial em Conjunturas de Mudança Política, in: PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999, p. 111.

referidos grupos, através da centralização dos instrumentos para a prática do clientelismo e das políticas corporativas¹⁸⁵.

Em 1938, foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP).¹⁸⁶ Esse órgão era ligado diretamente ao gabinete do Presidente da República e possuía o compromisso de organizar a proposta orçamentária, fiscalizar a execução orçamentária, produzir quadros administrativos qualificados e serviu para incorporar no serviço público o mérito, tanto no ingresso, quanto na carreira do funcionalismo.

O DASP era formado por uma presidência, um Conselho Deliberativo e cinco Divisões — Divisão de Organização e Coordenação, Divisão do Funcionário Público, Divisão do Extranumerário, Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento e Divisão de Material — além dos serviços auxiliares. Inicialmente, a prerrogativa de elaboração e fiscalização da execução do orçamento eram realizadas pelo Ministério da Fazenda com a assistência de um delegado da divisão, até a criação de uma Comissão de Orçamento no referido Ministério sob o comando do presidente deste órgão e, por fim, a instalação de uma Divisão de Orçamento do DASP.¹⁸⁷

O Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), citado anteriormente, possuía a função de organização das atividades administrativas do governo voltadas para a assistência social. Esses são exemplos de uma mudança do Estado brasileiro estabelecida a partir de um modelo em que o Poder Executivo passava a ter funções legislativas, resultando em maior fiscalização administrativa, maior centralização e no aumento da amplitude da função do serviço público administrativo. Essas funções fiscalizadoras, legislativas e executivas, concentradas nas agências do governo, demonstravam a concentração de toda uma malha de atividades em órgãos cujo funcionamento tinham caráter autoritário.¹⁸⁸

À burocracia foi acrescentada uma nova elite política, surgida com a ampliação do sufrágio e com a diversidade de origem e de classe da população, dos grupos de interesses de militância, partidos políticos representantes das massas, os quais mantinham um grande débito

¹⁸⁵ NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**, p. 49. Ver, também, DINIZ, Eli. **Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais**, p. 22.

¹⁸⁶ Órgão criado a partir do artigo 67 da Constituição de 1937. “Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do presidente, um departamento administrativo com as seguintes atribuições: a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público; b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; c) fiscalizar, por delegação do presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.” (BRASIL, C.F., 1937)

¹⁸⁷ BRASIL, Decreto nº 7.416 de 26 de março de 1945. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-7416-26-marco-1945-452165-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acessado em 25/01/2018.

¹⁸⁸ SANTOS. **O ex-Leviatã brasileiro**, p. 26.

junto aos cidadãos urbanos e de setores industriais, visto a quem deviam seus mandatos, por assim dizer.¹⁸⁹

Nesse sentido, o Brasil assiste a uma silenciosa transformação organizacional que apresentava diversos braços. Como defendeu Wanderley Guilherme dos Santos,

As organizações e as burocracias que as administram, ao modo de correias de transmissão entre o público e o privado, aí estão, e para conviver com elas é indispensável compreender como operam. Por organizações e burocracias, refiro-me, de um lado, ao aparato estatal e, de outro, aos sindicatos, às associações empresariais e aos grupos de interesse em geral.¹⁹⁰

A atividade governamental ganhou magnitude e passou a atuar em várias frentes. Começou a interferir nas relações sociais e adquiriu com certa velocidade um caráter regulatório. As legislações regulatórias são um importante traço deste período e da atividade burocrática, como, por exemplo, as legislações à proteção e sistematização dos recursos naturais.

A regulação à assistência social, também, foi importante no período, assim como, a criação da, já mencionada, Caixa das Subvenções, e de outras leis e decretos que ampliavam o controle de ações assistenciais. É o caso do registro das entidades filantrópicas, juridicamente nomeadas de sociedades civis, que prestavam diversos serviços à sociedade, e abria precedente para um novo regramento em relação aos estabelecimentos particulares de assistência, a Lei 91 de 28 de agosto de 1935. Essa lei determinava regras pelas quais as instituições sociais eram declaradas de utilidade pública.

De acordo com a referida lei, as sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no país com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade poderiam ser declaradas de utilidade pública, comprovando que (i.) haviam adquirido personalidade jurídica; (ii) estavam em funcionamento efetivo; e, (iii) demonstrassem que seus diretores não recebiam nenhum tipo de remuneração pelo trabalho realizado junto à instituição.¹⁹¹

O ato de declarar uma instituição de utilidade pública era atributo do Poder Executivo, mediante requerimento do MJNI, que reconhecia através da elaboração de um decreto (reconhecimento que, em casos excepcionais, era dado *ex-officio*).¹⁹² Esse dispositivo legal

¹⁸⁹ SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: Editora UFMG; IUPERJ, 2003.

¹⁹⁰ SANTOS, **O ex-Leviatã brasileiro**, p. 27.

¹⁹¹ BRASIL, Lei 91 de 28 de agosto de 1935. Art, 1º. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-91-28-agosto-1935-398006-norma-actualizada-pl.html>. Acessado em 24/0/2015.

¹⁹² Expressão latina que significa "por dever do cargo; por obrigação e regimento; diz-se do ato oficial que se realiza sem provocação das partes".

criou, também, um livro especial onde se inscreviam o nome e as características da sociedade, associação ou fundação declarada de utilidade pública.

A concessão da declaração de utilidade pública facultava às instituições filantrópicas a utilização de emblemas, flâmulas, bandeiras ou distintivos próprios. Poderia o estabelecimento assistencial mencionar o título de utilidade pública em seus documentos oficiais ou não, não garantindo às instituições qualquer favor por parte do Estado em troca da utilização.

Essas sociedades, associações e fundações ficavam obrigadas a apresentar anualmente um relatório de atividade dos serviços prestados à população, podendo o título ser cassado no caso de não prestação dos relatórios por três anos consecutivos ou através de denúncia e comprovação de sua não atuação nos requisitos previstos no primeiro artigo da lei.

A Lei 91 de 1935 foi importante como marco regulatório do setor filantrópico no Brasil, continuando presente nas Constituições de 1937, 1946, 1967 e 1988. Em 1961 foi regulamentada pelo Decreto nº 50.517, que ampliou a perspectiva de aquisição da Declaração às entidades dedicadas à "educação, atividades de pesquisa científicas, de cultura, inclusive artísticas, ou *filantrópicas, estas de caráter geral e indiscriminado, predominantemente*"¹⁹³ (grifo meu).

No primeiro artigo da lei, percebemos a inclusão de outra categoria de instituições: as autarquias, ou seja, instituições públicas e semiestatais. Os auxílios e as subvenções seriam concedidos a estas instituições em virtude de lei, decreto, tratado ou convênio, para atender o ônus ou encargos assumidos pela União para com instituições públicas autárquicas. Quanto às instituições filantrópicas, continuavam sendo auxiliadas mantendo as diretrizes das leis e dos decretos anteriores, sendo concedidas, independente de legislação especial, a instituições privadas de caráter assistencial ou cultural, regularmente organizadas.

A Lei 1.493/51 regulamentava as normas orçamentárias pelas quais o Ministério da Educação e Saúde destinaria sob a consignação "Auxílios e Subvenções" a dotação correspondente às subvenções ordinárias e extraordinárias. Além disso, beneficiaria entidades privadas de cunho filantrópico que promovessem a educação e o desenvolvimento da cultura, a defesa da saúde e a assistência médico-social, assim como as que promoviam o amparo social da coletividade.

Esse ato normativo se opunha, assim como a lei que instituía a Caixa de Subvenções, à distribuição de subvenções a entidades com fins lucrativos e ou que remunerassem os membros

¹⁹³ BRASIL, Decreto nº 50.517 de 02 de maio de 1961. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50517-2-maio-1961-390447-publicacaooriginal-1-pe.html> Acessado em 24/08/2015.

de sua diretoria, entidades recreativas, esportivas ou comerciais; negava o auxílio às entidades que não tivessem se legalizado até dia 31 de dezembro do ano corrente ao pedido e que não tivessem registro no Conselho Nacional de Serviço Social. Importante observar como condicionante o registro no CNSS.

O registro das instituições, no CNSS, seria realizado mediante entrega de requerimento que contasse com a Certidão do inteiro teor dos estatutos, regulamentos ou compromissos da instituição, fornecida pelo Registro Público das Pessoas Jurídicas; a prova do mandato da diretoria em exercício; e o preenchimento do questionário adotado pelo CNSS. A partir da análise dos documentos, o CNSS concederia ou não o registro da instituição.

Em relação ao pagamento, a lei versava que, em caso da subvenção ser ordinária, o pagamento não dependeria de requerimento, contudo, a instituição deveria apresentar perante a repartição pagadora a prova do mandato de sua diretoria e do seu regular funcionamento, em atendimento à sua finalidade, atestado pelo Juiz da Comarca, promotor público, coletor federal da respectiva jurisdição, prefeito ou coletor estadual.

No caso das subvenções extraordinárias, era necessário requerimento da instituição ao Ministério da Educação e Saúde, juntamente com documentos que comprovassem o mandato de sua diretoria: plano de aplicação da subvenção extraordinária; projeto, especificações e orçamentos dos serviços a serem realizados, se se tratar de início de obras; prova do estado em que se encontram as obras se se tratar de prosseguimento ou conclusão de serviços e relação do material a ser adquirido se se tratar de equipamento.

Outro ponto importante é que para as instituições filantrópicas também eram destinadas consignações orçamentárias, via subvenções e auxílios, concedidas por outros Ministérios, como os da Aeronáutica, Agricultura e Justiça e Negócios Interiores. No caso de outros Ministérios, a regra para o pagamento era igual à adotada no Ministério da Educação e Saúde, ou seja, através de requerimento junto ao órgão competente, juntamente com a documentação acima referida. Tal regulamentação se deu a partir da Lei 2.266 de 12 de julho de 1954, que expandiu as diretrizes da lei 1.493/51 para todos os ministérios.¹⁹⁴

A regulamentação e ordenamento que a Lei 1.493 de 1951 trazia para o campo dos auxílios e subvenções foi importante, pois exigia das instituições a comprovação de suas

¹⁹⁴ BRASIL. Lei nº 1.493 de 13 de dezembro de 1951. Disponível em: www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1493-13-dezembro-1951-322168-publicacaooriginal-1-pl.html. Acessado em: 15/04/2016. BRASIL. Lei 2.266 de 12 de julho de 1954. Diário Oficial da União de 17/07/1954 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2266.htm#art6 Acessado em 15/04/2016

atividades através de documentação civil, contábil e fiscal, procurando promover a lisura da relação subvencional entre Estado e instituição.

Essa lei foi o último corpus jurídico¹⁹⁵ dedicado exclusivamente às subvenções. Após esse período podemos verificar que nenhum outro dispositivo jurídico foi criado para atender esse ato de cooperação do Estado para com entidades assistenciais privadas ou públicas autárquicas.¹⁹⁶

O estabelecimento da obrigatoriedade do requerimento, junto aos ministérios, para o recebimento das subvenções extraordinárias, demonstra a intenção de maior racionalização e modernização do aparelho de Estado. Ao entrar com um requerimento em um órgão estatal o requerente abria um processo administrativo, anuindo à sistematização das ações dos administradores públicos, procurando seguir o rigor da lei. Dessa forma o:

Processo Administrativo é uma garantia para o administrado. Como a atividade estatal se traduz, no mais das vezes, a atos unilaterais, o processo é meio e garantia para controle, pelo administrado, da adequada ação estatal. Se assim é, não bastará um procedimento qualquer. É necessário um Processo Administrativo que observe os princípios previstos em lei. Princípios estes que consagrem os dois objetivos do processo na Administração: a) dar transparência e objetividade à atividade administrativa; e b) garantir o respeito aos direitos dos administrados afetados pelo agir do poder público.¹⁹⁷

2.2- Despachantes da Caridade.

Através das pesquisas nas legislações federais e de bibliografia específica do campo do Direito, foi possível pensar que um novo corpus documental poderia ser analisado. Essas pesquisas nos levaram à investigação de processos administrativos dos ministérios da Educação e Saúde, Agricultura e da Justiça e Negócios Interiores, em vistas de uma melhor investigação sobre a matéria “subvenções”. Ao pesquisar no Arquivo Nacional a existência destes processos encontramos 5.866 processos relacionados a subvenções e auxílios, do MJNI, o que nos fez focar as pesquisas neste ministério.

Os processos foram localizados nas caixas da Secretaria de Comunicação do Ministério e eram vinculados à Administração Orçamentária e Financeira e identificados como despesas.

¹⁹⁵ Decreto-lei 20.351/1931, nº 20.597/1931, nº 21.220/1932, decreto n. 23.340/1933, lei 91/1935, decreto-lei nº 525/1938, lei 1.493/1951.

¹⁹⁶ Esse corpus jurídico relativo ao tema passou a exigir a protocolização de requerimento para o pagamento das subvenções extraordinárias nos ministérios da Educação e Saúde e Justiça e Negócios Interiores, tanto quanto a documentação civil, contábil e fiscal da instituição para que esses estabelecimentos se tornassem aptos a receber as ajudas do governo.

¹⁹⁷ DI PIETRO. *Direito administrativo*, p. 492–494.

A quantidade de processos do MJNI foi um fator estimulante para a pesquisa e construção desse capítulo.

Destarte, foi necessário um enfoque maior a esta pasta. Foram pesquisados, catalogados e analisados setenta e três processos administrativos das caixas do arquivo da Secretaria de Comunicação do MJNI. Nos processos analisados, verificamos que a maioria deles eram requerimentos de pagamentos de subvenções extraordinárias protocolados no MJNI. Para entendermos esses processos, será importante explicarmos o caminho percorrido pelas instituições filantrópicas para o recebimento das subvenções ordinárias e ou extraordinárias ou dos auxílios. Façamos esse percurso.

A cooperação financeira entre a União e as entidades filantrópicas, em muitos casos, se dava através da solicitação de um Deputado Federal ou um Senador¹⁹⁸. As leis analisadas, dos anos de 1950 a 1963, que regulamentavam o orçamento da União, estabeleciam que o orçamento era dividido entre os poderes e cada um deles possuíam um valor que dispunham para as suas despesas. Assim como poderiam, se assim o limite do orçamento permitisse, criar emendas aditivas na lei orçamentária anual. Dessas verbas orçamentárias do Poder Legislativo existiam valores destinados às subvenções sociais e auxílios.

De acordo com as Resoluções da Câmara dos Deputados nº 22 de 1955, nº 66 de 1956, nº 95 de 1957 e nº 127 de 1958,¹⁹⁹ que estabeleciam as normas para a discussão e votação do projeto de Orçamento Geral da União, o parlamentar enviaria uma relação com os nomes das entidades e respectivos valores solicitados para cada uma delas. Se os pedidos fossem aprovados, após os debates e a votação nas duas casas legislativas, passariam a compor o Orçamento Geral da União para o ano subsequente.²⁰⁰

¹⁹⁸ O requerimento de auxílios e subvenções poderia ser realizado diretamente pelas Instituições filantrópicas, através de seus diretores, pois havia no orçamento da União a verba específica para tal. Contudo, aos deputados e senadores eram consignadas verbas de auxílios e subvenções. Portanto, os congressistas também solicitavam verbas de auxílios e subvenções para beneficiar instituições filantrópicas.

¹⁹⁹ BRASIL. Resolução da Câmara dos Deputados, nº 22, de 1955. Legislação Interna. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1950-1959/resolucaodacamaradosdeputados-22-1-junho-1955-319731-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acessado em 21/06/2018. BRASIL. Resolução da Câmara dos Deputados, nº 66, de 1956. Legislação Interna. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1950-1959/resolucaodacamaradosdeputados-66-5-junho-1956-319778-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acessado em 21/06/2018. BRASIL. Resolução da Câmara dos Deputados, nº 95, de 1957. Legislação Interna. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1950-1959/resolucaodacamaradosdeputados-95-20-maio-1957-319807-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acessado em 21/06/2018. BRASIL. Resolução da Câmara dos Deputados, nº 127, de 1958. Legislação Interna. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1950-1959/resolucaodacamaradosdeputados-127-23-maio-1958-319838-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acessado em 21/06/2018.

²⁰⁰ BRASIL. Resolução da Câmara dos Deputados nº 22, de 1955. Legislação Interna. Diário do Congresso Nacional - Seção 1 - 2/6/1955, Página 2873 Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1950-1959/resolucaodacamaradosdeputados-22-1-junho-1955-319731-publicacaooriginal-1-pl.html> Acessado em 21/06/2018. Acessado em 21/06/2018.

O total dos valores destinados a cada uma das instituições relacionadas não poderia ultrapassar o teto que havia sido previamente fixado no Plenário da Câmara dos Deputados. A Resolução nº 127 de 1958 trouxe um fato novo, visto que além dos valores previamente fixados aos deputados para gasto com subvenções, foi aberta a possibilidade dos deputados e senadores conseguirem mais verbas para a distribuição em suas regiões. Ou seja, através dessa resolução criou-se margem de aumento para os custos com verbas constantes dos seguintes fundos: Fundo Nacional do Ensino Médio; Fundo Social Sindical; Educação Primária; Assistência a Menores; Fundação da Casa Popular; Legião Brasileira de Assistência; para obras e equipamentos de instituições hospitalares, para-hospitalares e beneficentes em geral; Campanha de Proteção à Maternidade e à Infância; Serviços Nacionais do Câncer, Lepra e Tuberculose e Conselho Nacional dos Desportos.²⁰¹

A Resolução da Câmara dos Deputados nº 133, de 1958, procurou especificar os valores e a origem das verbas com as mudanças implementadas para o ano de 1959. Cada deputado disporia de Cr\$ 400.000,00 (quatrocentos mil cruzeiros) destinado à distribuição de subvenções ordinárias e de Cr\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil cruzeiros) para as subvenções extraordinárias, não podendo nenhuma subvenção ser inferior a Cr\$ 10.000,00 (dez mil cruzeiros) por entidade.²⁰² Com a implementação da Resolução nº 127, que permitia o uso dos fundos acima citados, os valores aumentaram. Nessa resolução foi especificado o valor a ser gasto por cada deputado nos respectivos fundos.

²⁰¹ BRASIL. Resolução Da Câmara Dos Deputados nº 127, de 1958. Legislação Interna. Diário do Congresso Nacional - Seção 1 - 24/5/1958, Página 2768. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1950-1959/resolucaodacamaradosdeputados-127-23-maio-1958-319838-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acessado em 21/06/2018.

²⁰² BRASIL. Resolução Da Câmara dos Deputados nº 133, de 1958. Legislação Interna. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1950-1959/resolucaodacamaradosdeputados-133-9-julho-1958-319844-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acessado em 21/06/2018.

Quadro 2 - Consignação no Orçamento - Valores destinados aos Fundos/Deputados - Ano 1958

| Fundos | Valores por Deputado | Parcela mínima a ser consignada a cada instituição |
|--|-----------------------------|---|
| Fundo Nacional do Ensino Médio | Cr\$ 400.000,00 | Cr\$ 100.000,00 |
| Educação primária | Cr\$ 400.000,00 | Cr\$ 50.000,00 |
| Fundo Social Sindical | Cr\$ 150.000,00 | Cr\$ 30.000,00 |
| Legião Brasileira de Assistência | Cr\$ 500.000,00 | Cr\$ 50.000,00 |
| Assistência a menores | Cr\$ 400.000,00 | Cr\$ 100.000,00 |
| Assistência à maternidade e à infância | Cr\$ 400.000,00 | Cr\$ 50.000,00 |
| Obras e equipamentos de Inst. hospitalares, para-hospitalares e beneficentes em geral ²⁰³ | Cr\$ 400.000,00 | Cr\$ 200.000,00 |
| Serviços Nacionais de Tuberculose, Câncer e Lepra | Cr\$ 300.000,00 | Cr\$ 100.000,00 |

Fonte: BRASIL. Resolução Da Câmara Dos Deputados Nº 133, de 1958.

É importante salientar de quanto passaria a dispor cada Deputado Federal: Cr\$ 4.650.000,00 (quatro milhões e seiscentos e cinquenta mil cruzeiros), para doar à sua escolha às instituições filantrópicas de cunho assistencial, educacional, cultural e serviços de saúde. Além desse valor, o parlamentar poderia indicar um município para ser atendido pelo Poder Executivo na construção de casas populares, através dos fundos provenientes da Fundação Casa Popular. O fundo do Conselho Nacional de Desportos seria dividido por cada Estado ou Território, em que as Bancadas poderiam indicar, pela representação de todos os seus Partidos integrantes, até cinco federações desportivas, em que as quais seriam contempladas com subvenções extraordinárias no limite de Cr\$ 500.000,00 (quinhentos mil cruzeiros) e Cr\$ 200.000,00 (duzentos mil cruzeiros) respectivamente, por bancada. Sendo consignada, mais, a dotação global de Cr\$ 3.000.000,00 (três milhões de cruzeiros) para entidades não discriminadas no Orçamento.²⁰⁴

²⁰³ Segundo a Resolução, em cada Estado seria, igualmente, atribuída uma dotação de Cr\$ 3.000,00 (três mil cruzeiros) a três quantidades assistenciais de caráter regional, sendo Cr\$ 1.000.000,00 (um milhão de cruzeiros) para cada uma, mediante indicação da bancada respectiva, pela representação de todos seus partidos integrantes. BRASIL. Resolução Da Câmara Dos Deputados nº 133, de 1958.

²⁰⁴ BRASIL. Resolução Da Câmara dos Deputados nº 133, de 1958.

À época, Edmar Morel denunciava o volume de verbas para subvenções a que cada Deputado Federal tinha direito e pontuava que isso lhe causava espanto, tanto que o jornalista noticiou o seguinte:

No Rio Grande do Norte, existe um município com o nome Nízia Floresta, com 1.130 habitantes na sede, aglomeração humana correspondente a um centésimo da população do Engenho de Dentro. Fundaram ali o “Instituto de Assistência à Família dos Trabalhadores”. Os parlamentares potiguares, à frente o Senador Georgino Avelino, conseguiram 665 mil cruzeiros em subvenções, assim distribuídas: Ministério da Justiça, 200 mil cruzeiros, Ministério da Educação e Saúde, 450 mil cruzeiros; Conselho Nacional de Serviço Social, 15 mil cruzeiros. O Conselho Nacional de Serviço Social, presidido pelo Sr. Atulfo Nápoles de Paiva, fechou os olhos e permitiu que a citada sociedade obtivesse 665 mil cruzeiros de auxílios e subvenções, por ano, que distribuídos pelos 1.300 felizardos habitantes da sede, dá uma média de 500 cruzeiros per capita, assistência social que não existe na Suécia²⁰⁵.

O Lar da Criança foi alvo de diversas críticas nas reportagens de Edmar Morel. O escritor relatava que a instituição possuía três verbas, subvenções ordinárias mais verbas da Legião Brasileira de Assistência e do fundo de Assistência a *menores*, e em 1950 esperava receber o equivalente a oitocentos mil cruzeiros em contribuições do governo. Contudo apesar desta instituição possuir um escritório de “gosto e conforto” no centro do Rio de Janeiro, os assistidos ficavam em uma casa na Rua Voluntários da Pátria. O jornalista passou uma manhã nesse estabelecimento, realizando uma pesquisa e vislumbrou crianças sujas, descalças e oferecendo “um doloroso espetáculo de promiscuidade.”²⁰⁶

O jornalista ironizava escrevendo que:

Uma instituição com o rótulo de “Lar da Criança”, “Casa da Criança”, “Asilo da Criança”, “Berço da Criança”, enfim qualquer coisa que explore o sentimento de caridade do povo, pode receber por onze verbas. O Ministério da Educação e Saúde, por exemplo tem três. O auxílio aprovado pelo Congresso, a subvenção do Conselho Nacional do Serviço Social e a cooperação do Departamento Nacional da Criança. Cada verba tem um nome, dentro da técnica do DASP. Nos Estados [...] o gângster pode receber por um auxílio aprovado pela Assembleia Legislativa, subvenção do Departamento Estadual da Criança e Conselho de Serviço Social do Estado. A Prefeitura Municipal, por sua vez, dispõe de duas verbas: auxílio votado pelos vereadores e de livre arbítrio do Prefeito.²⁰⁷

²⁰⁵ Jornal Última Hora, de 20 de julho de 1951. Ed. 34. P. 6. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em:

<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=386030&pesq=subven%C3%A7%C3%B5es&pasta=ano%20195>. Acessado em 24/02/2016.

²⁰⁶ Jornal Última Hora, de 17 de julho de 1951. Ed. 31. P. 6. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em:

<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=386030&pesq=subven%C3%A7%C3%B5es&pasta=ano%20195>. Acessado em 24/02/2016.

²⁰⁷ Idem.

Sobre os pedidos de subvenções que os Deputados Federais solicitavam para as instituições filantrópicas de seus interesses, poderemos compreender melhor analisando o processo administrativo nº 41.861 de 1959. O Deputado Federal Lourival Batista, representante do Estado do Sergipe, filiado à UDN (União Democrática Nacional) e eleito para o pleito de 1959 a 1963, abriu um processo no Departamento de Administração do MJNI. No documento verificamos a relação de entidades que foram beneficiadas com subvenções ordinárias para o ano de 1959 a seu pedido no MJNI. A verba foi consignada como Encargos Gerais e subconsignada em Serviços de Assistência Social do ministério, solicitados por ele.

Quadro 3 - Relação de Instituições Beneficiadas com Subvenções Ordinárias - Dep. Fed. Lourival Batista (UDN - SE)

| Nome da Instituição Beneficiada | UF | Valor (Cr\$) |
|---|-----------|---------------------|
| Associação Centro Social Doloroso Coração de Maria de Fátima | SE | 150.000 |
| Abrigo de Menores da Cidade do Rosário do Catête | SE | 100.000 |
| Casa do Pobre Bom Pastor | SE | 100.000 |
| Casa Santa Rita | SE | 100.000 |
| Centro Social Doloroso Coração de Maria de Fátima | SE | 550.000 |
| Oratório Festivo São João Bosco | SE | 100.000 |
| Oratório Nossa Senhora Auxiliadora | SE | 300.000 |
| Casa Maternal Amélia Leite | SE | 100.000 |
| Orfanato Imaculada Conceição | SE | 100.000 |
| Ação Social da Paróquia N. S. de Lourdes | SE | 100.000 |
| Associação de Proteção a Menores Abandonados São José | SE | 400.000 |
| Associação de Proteção à Maternidade e à Infância da cidade de Estância | SE | 100.000 |
| Centro de Assistência Social S. Pio X | SE | 100.000 |
| Diocese de Estância | SE | 200.000 |
| Orfanato da Igreja Evangélica | SE | 150.000 |
| Orfanato São Vicente | SE | 100.000 |
| Serviço de Assistência à Mendicidade | SE | 150.000 |
| Sociedade Abrigo de Menores - Antônio Franco | SE | 118.140 |
| Ação Social Diocesana de Aracaju | SE | 70.000 |
| Assoc. de Proteção e Assistência à Maternidade e à Infância de Estância | SE | 250.000 |

| | | |
|---|----|---------|
| A. Prot. e Assist. à Velhice, Maternidade e à Infância de Rosario do Catete | SE | 40.000 |
| Asilo Rio Branco | SE | 34.000 |
| Asilo S. Antônio | SE | 181.000 |
| Asilo São José da Infância Desamparada | SE | 40.000 |
| Associação Casa do Menor Trabalhador | SE | 25.000 |
| Casa do Pobre Bom Pastor | SE | 20.000 |
| Casa do Trabalhador Menor | SE | 391.000 |
| Casa Maternal Amélia Leite | SE | 10.000 |
| Centro de Assistência Social S. Pio X | SE | 45.000 |
| Educandário São José da Sociedade de Proteção aos Filhos do Lázaro | SE | 100.000 |
| Escola Maternal Amélia Leite | SE | 200.000 |
| Oratório Festivo São João Bosco | SE | 150.000 |
| Orfanato de Propriá | SE | 70.000 |
| Orfanato D. Antônio Cabral | SE | 200.000 |
| Orfanato Imaculada Conceição | SE | 40.000 |
| Orfanato Nossa Senhora das Graças | SE | 70.000 |
| Orfanato São Cristóvão | SE | 240.000 |
| Orfanato São Vicente | SE | 52.000 |
| Casa de Assistência à Mendicância de Sergipe | SE | 280.000 |
| Sociedade Abrigo de Menores - Antônio Franco | SE | 20.000 |
| Sociedade de Assistência Social Pio X | SE | 50.000 |
| Sociedade de Mendicância de Riachão dos Dantas | SE | 31.000 |
| Sociedade Protetora da Casa Maternal Amélia Leite | SE | 150.000 |

Fonte: Processo nº 41.861/1959²⁰⁸.

A soma dos valores solicitados totalizava Cr\$ 5.727.140,00 (cinco milhões e setecentos e vinte e sete mil e cento e quarenta cruzeiros), que foram pagos a cada instituição com um desconto de 75% referente ao Plano de Economia e Fundo de Reserva do MJNI,²⁰⁹ previsto no

²⁰⁸ Processo 41.861 de 20 de outubro de 1959. Página 3. Arquivo Nacional. Base de Dados SECOM. Série Adm. Orçam. Finan. Subsérie Despesas. Caixa 7041.

²⁰⁹ “Art. 1º Visando a condicionar as despesas orçamentárias e extra-orçamentárias do exercício financeiro de 1959 ao comportamento efetivo das receitas, na conformidade do art. 7º da Lei nº 3.487, de 10 de dezembro de 1958, ficam instituídos o Fundo de Reserva, o Plano de Economia e o Sistema de Planejamento e Controle da Execução Orçamentária, nos termos do presente decreto.” O Plano de Economia e o Fundo de Reserva foram instituídos no

Decreto nº 45.363 de 29 de janeiro de 1959. O processo era, na verdade, um pedido de liberação de equivalentes 75% retidos pela Divisão de Orçamento alusivo ao Plano de Economia.

O processo datado de 20 de outubro de 1959 continha em sua primeira folha um requerimento da liberação dos valores, endereçada ao Presidente da República, Juscelino Kubitschek, na qual o autor discorria sobre as dificuldades financeiras pelas quais as instituições de caridade estavam passando. Incluiu no processo a relação de todas as instituições beneficiadas após terem sido incluídas no Plano de Economia, contendo listas de todos os valores que lhes foram pagos pelo governo e da quantias retidas e conseqüentemente a serem pagas.

Na folha cinco do processo percebemos que os pedidos foram atendidos. Osvaldo Pereira, diretor substituto da Contadoria Seccional da Divisão de Orçamento do Departamento de Administração do MJNI, comunicava ao Contador Seccional no Sergipe, que o Presidente da República havia liberado o pagamento integral, sem os descontos previstos pelo Decreto nº 45.363/1959, através de um despacho presidencial em 30 de setembro de 1959.

O Sr. Osvaldo Pereira comunicou, também, a Delegacia do Tesouro Nacional no estado do Sergipe, a referida liberação dos valores restantes das verbas recebidas pelas instituições filantrópicas daquele estado, inserindo nesse documento a lista das instituições beneficiadas e os respectivos valores a serem pagos. Em 21 de dezembro de 1959 a Seção de Controle Orçamentário comunica o pagamento dos recursos requeridos,²¹⁰ valores que estariam disponíveis para retirada no Banco do Brasil. Dessa forma o processo é dado como terminado.

É possível inferir que o Deputado Lourival Batista pulou algumas etapas para a liberação dos valores restantes, pois o processo é datado de 20 de setembro de 1959 e o despacho do Presidente da República concedendo o pagamento dessas verbas foi em 30 de outubro de 1959. O que nos leva a crer que o Deputado levou sua demanda diretamente ao Presidente, o qual poderia mais rapidamente resolver a questão citada. Visto que segundo o Decreto que instituiu

governo Juscelino Kubitschek como forma de controle de execução orçamentária e configuravam-se pelo acúmulo de dotações orçamentárias oriundas dos diversos ministérios. Controlando o pagamento de diversas despesas, inclusive das subvenções. As subvenções ordinárias e extraordinárias, naquele ano, ficaram restritas em 25% do valor consignado no orçamento. Ficando o restante do valor consignado retido para o Plano de Economia e o Fundo de Reserva, contudo constante como restos a pagar. Podendo ser pago o restante da verba a partir de análise da condição orçamentário da União e de aprovação do Presidente da República via processo administrativo. Decreto 45.363/1959. Diário Oficial da União - Seção 1 - 28/1/1959, Página 1765. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-45363-29-janeiro-1959-384480-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acessado em 23/02/2018.

²¹⁰ Processo 41.861 de 20 de outubro de 1959. Página 3. Arquivo Nacional. Base de Dados SECOM. Série Adm. Orçam. Finan. Subsérie Despesas. Caixa 7041.

o Plano de Economia, os fundos de reserva eram subordinados à Presidência da República ou aos Ministros de Estado, portanto só eles poderiam deliberar sobre o assunto.

No trâmite natural, o parlamentar deveria ter entrado com um requerimento no MJNI e passado pela seção de orçamento e de controle orçamentário, para depois ser encaminhado ao Ministro da Justiça, que poderia ou não liberar o pagamento dessas verbas. O leitor pode estar se perguntando como ele conseguiu essa proeza. Pois bem, talvez seja o caso mesmo de se perguntar a respeito: quantos conseguiram, como conseguiram e por que conseguiram? Era do partido político do Presidente? Amigo dele? O que aconteceu?

Para responder a esses questionamentos devemos pensar que no sistema político subvencional não há equivalência entre a obrigação social e a sua intenção particular, pois a política de bem-estar social não é o único elemento que move as ações do governo, o ele também é movido pelo seu apetite sempre crescente por votos. Portanto, ele executa os pagamentos das subvenções e dos auxílios para ganhar mais eleitores por meio de atos que o fazem perder a menor quantidade de votos.²¹¹ Assim, analisando as fontes, percebemos que independentemente do político ser do partido da situação, da oposição ou, ainda, de uma posição supostamente neutra, amigo do Presidente ou do Ministro, havia a concessão da verba solicitada, como veremos mais a frente, pois a intenção do governo é atingir a meta de conquista de futuros eleitores, correlacionando “os planos de governo com as funções de utilidade de eleitores individuais, porque os cidadãos decidem como votar por meio do impacto marginal da atividade governamental sobre suas funções de utilidade e não do seu impacto total”.²¹² Faz parte desse cálculo, inclusive, uma projeção acerca do que os eleitores esperam do atual governo quando atua em determinadas áreas, inclusive em comparação com seu antecessor, principalmente quando age na manutenção de benefícios próprios²¹³.

Outro processo interessante é o que a Associação de Damas de Caridade São Vicente de Paulo,²¹⁴ mantenedoras do Asilo São Vicente de Paulo na cidade de Lapa, Estado do Paraná. Representadas pela presidente da instituição Esther C. Fávoro, entraram com um requerimento,

²¹¹ Sobre isso ver: DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**, São Paulo: EDUSP, 1999, p. 71.

²¹² Op. cit., p. 72.

²¹³ Op. cit., p. 73.

²¹⁴ Ao longo da pesquisa muitas Sociedades São Vicente de Paulo aparecerão, destarte é preciso compreender que a Sociedade de São Vicente de Paulo (SSVP) é uma organização civil de leigos, homens e mulheres, dedicada ao trabalho cristão de Caridade. Foi fundada em Paris, nos idos de 1833, pelo jovem estudante Frederico Ozanam (1813-1853), beatificado em 22 de agosto de 1997, pelo Papa João Paulo II (1920-2005). Rapidamente a Sociedade espalhou-se pelo mundo e já está presente em 150 países. No Brasil foi fundada em 1872 por Dom Cláudio, na cidade do Rio de Janeiro. A referida sociedade está presente em diversos municípios do Brasil. A esse respeito, ver: SOUZA, Rildo Bento. Pobres, **Doentes e Desvalidos: O Asilo São Vicente de Paulo na cidade de Goiás (1909-1935)**, Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2010.

no dia 04 de setembro de 1959, solicitando a reintegração do referido asilo na rede de subvenções do Serviço de Assistência a Menores (SAM). No requerimento a presidente justifica o pedido, já que a falta de subvenções recebidas pela entidade estava prejudicando a manutenção das asiladas, em virtude do alto custo de vida naquele período.

No referido documento era informada a inclusão de uma das cartas de pedido de internação de *menores*, requisitada pela Inspeção Regional do SAM, naquele Estado. A carta foi incluída no requerimento como forma de comprovação da atividade do asilo e que o mesmo prestava serviços de assistência a *menores*. A presidente pedia ao Ministro da Justiça, Sr. Armando Falcão, que apelasse ao seu sentimento de bondade, pensando que tal ajuda serviria para o conforto e bem-estar das “pobres criaturas” internadas, as quais dependem da caridade da instituição para sobreviver.²¹⁵ É importante ressaltar, nesse sentido, a existência, também, de um abaixo-assinado com trezentos e oitenta e sete assinaturas dos cidadãos Lapeanos, reiterando o pedido de inserção do Asilo São Vicente de Paulo na rede de subvenções do Governo Federal.

O processo foi analisado pela Seção de Controle e Execução Orçamentária do Departamento de Administração do MJNI, que respondeu o requerimento explicando que aquele órgão se limitava a incluir, em sua proposta orçamentária, o quantitativo global destinado a Assistência Social que o Congresso Nacional Distribui às várias instituições. Nessa replicação, havia uma sugestão de que a Associação de Damas de Caridade São Vicente de Paulo encaminhasse esse pedido ao Congresso, sendo que o mesmo deveria ser intermediado por um representante do Estado do Paraná em qualquer uma das casas legislativas. A ação foi dada como encerrada e arquivada em quinze de setembro de 1959.²¹⁶ Esse processo é muito elucidativo no debate proposto nesse trabalho. As instituições necessitavam do auxílio de um Deputado Federal para serem beneficiadas com subvenções e, conseqüentemente, o parlamentar sustentava a rede clientelista que o manteria no poder.

Vamos agora às subvenções extraordinárias, vejamos como elas funcionavam. O diferencial é que elas poderiam ser solicitadas a qualquer tempo pelo Deputado Federal. De acordo com a pesquisa, uma das formas mais comuns de conseguir verbas públicas para auxiliar instituições assistenciais, fora do período de discussão e votação do orçamento, era por meio de projeto de lei formulado pelos parlamentares, indicando a instituição a ser beneficiada e o valor da subvenção destinado a ela. Conforme podemos observar neste projeto de lei:

²¹⁵ Processo 35.916 de 04 de setembro de 1959. Página 1. Arquivo Nacional. Base de Dados SECOM. Série Adm. Orçam. Finan. Subsérie Despesas. Caixa 7349.

²¹⁶ Op. cit. p. 8.

Projeto de Lei: 2449/1957

Autoriza o Poder Executivo a abrir o crédito de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros) pelo Ministério da Educação e Cultura, para pagamento de subvenções concedidas à Faculdade de Filosofia e à Escola Politécnica da Universidade Católica de Pernambuco.

Autor: Oscar Carneiro - PSD/PE²¹⁷

No dia cinco de abril de 1957, o Deputado Federal Oscar Carneiro apresentou o projeto de lei no plenário da Câmara dos Deputados, juntamente com a justificativa da proposição. O deputado explicou que a Faculdade de Filosofia e a Escola Politécnica da Universidade Católica de Pernambuco haviam sido incluídas na relação de instituições de Ensino Superior a serem subvencionadas pelo Governo Federal. Contudo, a inclusão das instituições não ocorreu a tempo para as mesmas serem inseridas na Lei do Orçamento do ano de 1957.

O projeto foi lido e encaminhado para a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados. A comissão analisou o projeto e deu parecer favorável à liberação da verba. No parecer a já mencionada comissão relatava que o pedido era justo, visto que com a inserção tardia da Faculdade de Filosofia e da Escola Politécnica na lista de instituições a serem subvencionadas pelo Governo Federal, as mesmas não poderiam entrar na Lei do Orçamento e que, somente condicionado a isso, a liberação das verbas seria feita. Posteriormente, o processo foi encaminhado para a Comissão de Finanças que após análises da questão exposta concordou com a Comissão de Educação e Cultura. Dessa forma, a Universidade Católica de Pernambuco recebeu o valor de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros) para a sua Faculdade de Filosofia e a Escola Politécnica.

Todavia, nem sempre as verbas públicas solicitadas pelos deputados, aprovadas nas discussões e consignadas no orçamento da União eram efetivamente pagas às instituições. Nesses casos verificamos que as beneficiárias das subvenções, através de seu representante legal, abriam um processo administrativo²¹⁸ de requerimento das subvenções perante o Ministério. Como observado no item anterior a instituição filantrópica deveria cumprir com todos os dispositivos previstos na Lei 1.493/1951. Por exemplo, uma associação filantrópica que deu entrada no ministério pedindo uma subvenção extraordinária e foi contemplada, contudo por ausência de algum dos documentos exigidos por lei, ou em decorrência de algum plano econômico, essa subvenção não foi paga parcial ou integralmente. A associação

²¹⁷ BRASIL. Projeto de Lei 2449 de 05 de abril de 1957. Proposição ordinária. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2753E51212FC35808B7C96577B4936B1.proposicoesWebExterno2?codteor=1212121&filename=Dossie+-PL+2449/1957. Acessado em 21/06/2018.

²¹⁸ Processo administrativo como o agir administrativo.

protocolava um requerimento de pagamento das subvenções consignadas no orçamento no MJNI, porém não pagas, juntando a esse requerimento os documentos necessários em lei.

No Departamento de Administração do MJNI, o requerimento era protocolado no Serviço de Comunicações, a quem competia receber, registrar e distribuir a correspondência, controlando o respectivo andamento das mesmas.²¹⁹ Após a triagem, esse processo era distribuído para a Divisão de Orçamento, um órgão dentro do Departamento de Administração que possuía inúmeras competências frente ao orçamento da União. Na Divisão de Orçamento esse processo seria analisado pela Seção de Controle e Execução Orçamentária, que possuía o objetivo de:

- I - controlar a execução do orçamento do Ministério, na parte referente à despesa, por meio de seus registros e dos balancetes e demais documentos enviados pela D.M., pela D.P. e outros órgãos ministeriais que movimentam créditos;
- II - dar parecer sobre os planos de aplicação de dotações globais que devam ser submetidos à aprovação do Presidente da República;
- IV - opinar nos casos de destaque de dotações;
- VIII- fiscalizar a aplicação de auxílios e subvenções concedidos pelo Ministério, promovendo, para esse fim, as diligências e inspeções que se tornarem necessárias e, ouvindo, quando julgar conveniente, outros órgãos;
- IX - organizar o cadastro das entidades subvencionadas pelo Ministério;²²⁰

Um setor dentro da Divisão de Orçamento fazia a conferência se todos os documentos necessários para a solicitação estariam anexados ao requerimento. Em caso positivo, haveria uma busca no cadastro de entidades subvencionadas pelo Ministério, depois a análise de dotação orçamentária, posteriormente o processo contendo todas essas informações eram encaminhadas ao diretor do Departamento de Administração que após análise e conferência poderia deferir ou não o pagamento. O diretor do referido departamento poderia, também, enviar ao Ministro da Justiça os casos de competência exclusiva do Ministro. Em caso de falta dos documentos necessários, a instituição era comunicada e feita a solicitação de entrega dos documentos faltantes. O processo ficava suspenso esperando a solução da demanda apresentada.

Vejamos como isso funcionava na prática. No dia 23 de janeiro de 1960, o Diretor do Orfanato São Vicente deu entrada em um requerimento na Seção de Comunicações no Departamento de Administração do MJNI, aos cuidados do Sr. Armando Falcão, Ministro da Justiça e Negócios Interiores, comunicando que em quinze de dezembro de 1959 a diretoria do Orfanato São Vicente, localizado na cidade de Estância, no Estado de Sergipe, havia recebido um telegrama

²¹⁹ BRASIL. Decreto nº 21.826, de 5 de setembro de 1946. Art. 37 inciso I. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-21826-5-setembro-1946-341773-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acessado em 21/06/2018.

²²⁰ Op. cit., Art. 29.

informando que o referido ministro autorizou o pagamento da subvenção incluída no orçamento da União²²¹ a pedido do Deputado Lourival Batista.

O diretor continua relatando que foi à Delegacia Fiscal de Aracaju em dezembro de 1959 e verificou a existência de dois ofícios do MJNI autorizando o pagamento da subvenção ordinária no valor total de Cr\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil cruzeiros). Contudo, de acordo com o exposto no documento, mesmo que os trâmites do processo de pagamento estivessem corretos, ele não foi efetuado, pois a verba correspondente à subvenção não foi enviada àquela Delegacia Fiscal. O representante da instituição continua relatando que havia sido informado que a mencionada verba foi relacionada como “restos a pagar”²²² e que só poderia ser liberada caso fosse solicitada como “movimentos de fundos”.²²³ Não compreendendo o mecanismo de recebimento de subvenção nessa situação, o autor do processo apela ao Ministro que “desembarrasse” o pagamento, informando que a instituição só tinha recebido em 1959 a quantia de Cr\$ 13.000,00 (treze mil cruzeiros) do Ministério da Educação. Se queixava ainda sobre a situação angustiante da instituição, que abrigava trinta e duas *menores* órfãs. Apelava assim para que fossem distribuídas à comunidade carente quinze bolsas de estudo, de cursos normal e ginasial, que estava encaminhando para o encerramento das atividades.²²⁴

Seguindo o rito do Departamento de Administração, o requerimento se transformou em um processo, recebendo o nº 2.622, e foi encaminhado à Divisão de Orçamento, especificamente para a Seção de Controle e Execução Orçamentária. Após análise sobre a situação, a Chefe da Seção de Controle Orçamentário do MJNI, Jacyra Rebelo Figueiredo, enviou telegrama ao Orfanato São Vicente, respondendo ao requerimento do diretor da entidade. O comunicado informava que o pagamento da subvenção ordinária foi autorizado pelo Ministério, nos ofícios 21.906 e 21.919 em dezesseis de dezembro de 1959, que foram enviados à Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional do Estado do Sergipe, localizada em Aracaju e que ao diretor cabia insistir junto à Delegacia para o recebimento do crédito já liberado.²²⁵ O

²²¹ Processo 2.622 de 23 de janeiro de 1960. Página 1. Arquivo Nacional. Base de Dados SECOM. Série Adm. Orçam. Finan. Subsérie Despesas. Caixa 7413.

²²² Rubrica do orçamento referente aos valores recolhidos no Plano de Economia. Decreto 45.363/1959. Diário Oficial da União - Seção 1 - 28/1/1959, Página 1765. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-45363-29-janeiro-1959-384480-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acessado em 23/02/2018.

²²³ Idem.

²²⁴ Processo 2.622 de 23 de janeiro de 1960. Página 2. Arquivo Nacional. Base de Dados SECOM. Série Adm. Orçam. Finan. Subsérie Despesas. Caixa 7413.

²²⁵ Op. cit., pág. 3.

processo foi anexado ao processo 41.861/1959 do deputado Lourival Batista e devidamente pago à instituição filantrópica.

Um outro processo analisado foi o interposto pelo Asilo de São Vicente de Paulo da cidade de São João da Boa Vista no Estado de São Paulo, representado pelo seu presidente José Procópio do Amaral. A instituição funcionava como abrigo para “crianças abandonadas” e como creche para “crianças carentes” desde 1957 e foi atestada pelo Prefeito Municipal, Dr. Arnor de Araújo Aguiar, como uma instituição filantrópica que seguia a finalidade para a qual foi fundada, ou seja, asilar de forma integral ou parcial crianças “desamparadas” do referido município.²²⁶

A instituição requeria o pagamento da subvenção extraordinária no valor de Cr\$ 15.000,00 (quinze mil cruzeiros), que havia sido consignada no orçamento da União no ano de 1959. O asilo pretendia comprar, com a quantia a ser recebida, materiais de construção destinados à construção das dependências da lavanderia do local. Os diretores da entidade fizeram um orçamento dos materiais necessários para a obra, totalizando o valor exato da subvenção consignada.

O documento entrou na Seção de Comunicações do Departamento de Administração em 19 de outubro de 1959, recebendo o nº 41.700; e chegou à Seção de Controle e Execução Orçamentária da Divisão de Orçamento, no dia 27 de outubro de 1959, onde o processo foi analisado. Após a análise, a diretora adjunta da repartição, Helena de Souza Reis, juntou o ofício do MJNI com a ordem de serviço de primeiro de abril de 1958, daquela divisão, para uma melhor orientação da diretoria da instituição, visto se tratar da primeira subvenção que a instituição receberia. A diretora informou, nesse parecer, que alguns documentos estavam faltando, como o Estatuto e a Prova de Personalidade Jurídica do Asilo. O processo termina no parecer, não apresentando uma devolutiva se a instituição conseguiu receber o valor requerido.²²⁷

Como pudemos perceber quando acontecia da subvenção, seja ela ordinária ou extraordinária, consignada no Orçamento da União para o respectivo ano, não fossem pagas, as próprias instituições ou em alguns casos os Deputados Federais abriam processos nos Ministérios para que o problema fosse solucionado. Observamos que os processos abertos por Deputados Federais apresentavam sempre uma devolutiva positiva em relação à demanda apresentada pelo parlamentar, contudo nos casos em que as instituições não recorriam ao auxílio

²²⁶ Processo 41.700 de 19 de outubro de 1959. Página 1. Arquivo Nacional. Base de Dados SECOM. Série Adm. Orçam. Finan. Subsérie Despesas. Caixa 7400.

²²⁷ Op. cit., pág. 2 e 3.

de um político, os processos se alongavam em tempo e as devolutivas nem sempre eram positivas em relação ao pedido das mesmas.

A partir dessa análise a atenção para os processos foi ainda maior. Então percebemos a presença de escritórios de advocacia que agiam como despachantes da caridade, porquanto, seus representantes utilizavam seus conhecimentos legais para conseguirem que os processos das instituições com problemas no recebimento das subvenções conquistadas obtivessem uma solução favorável ao pedido feito.

Observamos escritórios que atuavam na área administrativa e contenciosa nas questões que envolviam tributos de competência federal, estadual ou municipal relativos a empresas e entidades filantrópicas. Essas empresas operavam também em processos administrativos que envolviam procedimentos licitatórios, agências reguladoras, ministérios, secretarias estaduais e municipais, autarquias ou qualquer órgão público. E algumas delas prestavam, também, consultorias sobre o processo de iniciativa e trâmite de proposições legislativas no Congresso Nacional e nas suas duas Casas.

Desses escritórios um chamou-nos a atenção: o escritório de Advocacia José Menck e Mascarenhas - Advogados Associados,²²⁸ de propriedade do casal Maria Nazaré Mascarenhas e José Menck,²²⁹ (ambos eram procuradores de algumas casas de assistência ao *menor* e à velhice).

²²⁸ O escritório de Advocacia José Menck e Mascarenhas: Advogados e Associados teve seu início há quase 65 anos, em 1953, quando os fundadores do Escritório, os advogados Dr. José Menck e Dra. Maria Nazaré Lima Mascarenhas, iniciaram o exercício da advocacia no Rio de Janeiro. A Dra. Maria Nazaré Lima Mascarenhas foi a primeira mulher de sua cidade natal, Crateús (Ceará), a graduar-se. O Dr. José Menck, além da advocacia, atuou na política tendo sido eleito deputado federal por São Paulo em 1958, e cumprindo mandato até 1967. Naqueles anos, o escritório já atendia inúmeras associações e organizações religiosas, assim como representava diversas empresas de grande porte. Em razão da eleição de José Menck para a Câmara de Deputados por São Paulo em 1958, acompanharam a mudança do Governo Federal para Brasília em 1960, onde, após Dr. Menck servir ao País na esfera política, permaneceram militando no Direito até anos recentes atuando nas áreas de Direito Administrativo, do Trabalho e Cível, neste com ênfase em Direito Agrário e Imobiliário. Disponível em: http://josemenckemascarenhas.adv.br/?page_id=26. Acessado em 24/05/2017.

²²⁹ José Menck foi casado com Maria Nazaré Mascarenhas Menck, com quem teve cinco filhos. Foi deputado federal por São Paulo, no período compreendido entre 1959 e 1967. Bacharelou-se em Ciências Contábeis e Atuariais e Ciências Econômicas e, em 1955, em Direito, diplomando-se ainda pela Escola Paulista de Agrimensura. Seu ingresso na vida política em 1958 se deu ao eleger-se, no pleito de outubro desse ano, como deputado federal pelo estado de São Paulo pela legenda do Partido Democrata Cristão (PDC). Assumindo o mandato em fevereiro do ano seguinte, a partir de dezembro exerceu a vice-liderança de sua bancada na Câmara dos Deputados, integrando ainda o bloco interpartidário da Ação Democrática Parlamentar, criado no primeiro semestre de 1961 com o objetivo de combater a infiltração comunista na sociedade brasileira. Durante essa legislatura integrou as comissões de Orçamento, de Finanças, de Saúde e do Distrito Federal da Câmara dos Deputados, tendo sido um dos autores do recurso jurídico que resultou na emancipação do município de Osasco, desmembrado da capital paulista. revelou-se preocupado com questões referentes à educação e à assistência social, tendo sido autor do projeto que criou o salário-educação e de uma proposição que instituía o amparo à pequena indústria através de financiamento a curto e longo prazos. No pleito de outubro de 1962 reeleger-se deputado federal por seu estado na mesma legenda, dessa vez em coligação com o Partido Rural Trabalhista (PRT) e a União Democrática Nacional (UDN), contando ainda com o apoio da Aliança Eleitoral pela Família (ALEF), associação

Foram encontrados cinco processos em que José Menck e Maria Nazaré Mascarenhas atuavam como procuradores e a atenção voltada a esses processos se deu por conta do advogado José Menck ser, também, um Deputado Federal. Das pesquisas, o processo mais emblemático é o que analisaremos agora.

Aos vinte e um dias do mês de julho de 1959, a advogada Maria Nazaré Mascarenhas deu entrada, no Setor de Comunicações do Departamento de Administração, do MJNI, em um requerimento, em que o Asilo São Vicente de Paulo requeria o pagamento da importância de Cr\$ 40.000,00 (quarenta mil cruzeiros) referente a uma subvenção extraordinária concedida pelo referido ministério, que havia sido consignada no orçamento de 1959.

O Asilo São Vicente de Paulo foi fundado em 24 de julho de 1927, na cidade de Itapeva, Estado de São Paulo, e era denominado de Vila Vicentina. A sua finalidade era abrigar “pobres desvalidos” dos dois sexos, sem distinguir: raça, credo religioso ou político, prestando-lhes assistência gratuita. Era uma instituição essencialmente católica, portanto a sua diretoria era eleita pela Assembleia Geral dos Confrades Vicentinos²³⁰ e aprovada pela autoridade eclesiástica local.

Maria Nazaré assinava o requerimento, não por ser a presidente da instituição ou fazer parte da diretoria executiva da mesma, mas por ser a procuradora legalmente constituída do Asilo. Os advogados Maria Nazaré Mascarenhas e José Menck foram legitimados como aqueles que poderiam resolver os problemas da instituição, no dia onze de maio de 1959, tornando-se

civil de âmbito nacional que tinha o objetivo de mobilizar o eleitorado católico para apoiar os candidatos comprometidos com os princípios sociais da Igreja. Com a extinção dos partidos políticos pelo Ato Institucional nº 2 (27/10/1965) e a posterior instauração do bipartidarismo, ingressou na Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido de apoio ao regime militar instaurado no país em abril de 1964, legenda pela qual tentou a reeleição em novembro de 1966, obtendo apenas uma suplência. Concluiu o mandato em janeiro do ano seguinte, ao final da legislatura, não mais retornando à Câmara. Afastando-se da carreira política, exerceu também as atividades de advogado, jornalista, professor e economista. Em janeiro de 2000, trabalhava em seu escritório de advocacia em Brasília, dedicando-se também às suas fazendas em Goiás, especializada no cultivo da soja, e em São Paulo, voltada para a criação de gado. Ver: CÂMARA DOS DEPUTADOS, *Anais* (1960-3); CÂMARA DOS DEPUTADOS, *Deputados*; CÂMARA DOS DEPUTADOS, *Deputados brasileiros. Repertório* (1946-1967); CÂMARA DOS DEPUTADOS, *Relação dos dep.*; CÂMARA DOS DEPUTADOS, *Relação nominal dos senhores*; CAMPOS, Q., *Fichário*; COUTINHO, A., *Brasil; Estado de S. Paulo* (5/9/62); INF. BIOG.; TRIB. SUP. ELEIT., *Dados* (4, 6 e 8); VASCONCELOS, E., *Biografias*. CPDOC – FGV. Verbete. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-menck>. Acessado em: 24/05/2017.

²³⁰ A Assembleia Geral dos Confrades Vicentinos era a reunião entre os membros da diretoria do Asilo São Vicente de Paulo. Como era a fundação da instituição, a assembleia ocorreu com os fundadores que criaram o asilo e, em seguida, elegeram a diretoria. As organizações vicentinas são divididas em Conferências e Conselhos. As Conferências são grupos, com número determinado de homens, que se reúnem com regularidade e frequência com o objetivo de angariar recursos para o auxílio aos pobres. Cada Conferência funcionava com um número específico de Confrades, que variava de doze a vinte e quatro. As Conferências de determinada cidade estão unidas entre si pelos Conselhos Particulares. Esses, por sua vez, estão vinculados aos Conselhos Centrais, de caráter executivo, que responde por determinada circunscrição. Na sequência hierárquica, há os Conselhos Metropolitanos, de âmbito regional. Em nível nacional, existe o Conselho Nacional do Brasil, com sede no Rio de Janeiro, RJ. Coordenando o trabalho em todo mundo está o Conselho Geral Internacional, em Paris, na França. A esse respeito ver: SOUZA. **Pobres, Doentes e Desvalidos: O Asilo São Vicente de Paulo na cidade de Goiás (1909-1935)**, p. 36.

procuradores da instituição. O documento de procuração foi lavrado no Segundo Tabelionato da Comarca de Itapeva, com a autorização do presidente do Asilo São Vicente de Paulo, o Sr. Antônio Augusto de Oliveira e testemunhado por Daula Silva e Wagh Hussne, os quais assinaram o documento, juntamente com a escrevente e o tabelião, o Sr. José de Paula Melo.²³¹

Nessa procuração afirmava-se que os advogados poderiam agir como representantes em conjunto ou individualmente. O documento estipulava que os advogados em questão poderiam atuar como representantes do asilo. Eles, naquele momento, poderiam requerer e receber na repartição competente, as subvenções ou auxílios consignados no Orçamento da República. Também poderiam tomar todas as providências necessárias à movimentação de processos, dando quitação em recebimentos, passando recibos quando fosse preciso etc. Era-lhes permitido, outrossim, assinar possíveis acordos ou convênios, tomando para si, caso fosse necessário, a prerrogativa do registro da instituição no CNSS.

A advogada apresentou um documento do Exator²³² Antônio Martins Guimarães, em que ele atestava que a instituição funcionava havia mais de dois anos e que realizava o trabalho de caridade, ajudando os mais necessitados, respeitando a finalidade para a qual o Asilo foi fundado. O Exator comprovava a existência de uma diretoria executiva, indicando os integrantes de cada função na referida diretoria.

Ficou decidido pela diretoria da instituição, em 31 de maio de 1959, que os Cr\$ 40.000,00 (quarenta mil cruzeiros) referentes à subvenção extraordinária liberada e não paga ao asilo, seriam utilizados na compra de mobiliário que auxiliaria em uma maior comodidade dos seus asilados, assim como a ampliação do atendimento. Seriam adquiridas duas mesas, cinquenta camas e cinquenta colchões, conforme demonstrava o Plano de Aplicação anexado ao requerimento.

Esses documentos deram origem ao processo de número 29.057 de 1959 e chegou ao setor responsável sobre as questões relacionadas ao orçamento, ou seja, à Divisão de Orçamento do Departamento de Administração, mais precisamente na Seção de Controle e Execução Orçamentária, no dia 25 de julho de 1959. O processo foi analisado pela funcionária responsável que verificou a ausência de documentos importantes para dar prosseguimento ao processo. Sendo assim, no dia 28 de julho de 1959, a funcionária encaminhou à chefe de seção o parecer emitido por ela, informando que o Asilo São Vicente de Paulo solicitava o pagamento da

²³¹ Processo 29.057 de 25 de julho de 1959. Página 4. Arquivo Nacional. Base de Dados SECOM. Série Adm. Orçam. Finan. Subsérie Despesas. Caixa 7299.

²³² Cobrador de impostos ou Responsável da Fazenda Pública. HOUAISS, Antônio et al. (Orgs.). Dicionário Houaiss da língua portuguesa, 1a ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

subvenção, no entanto, sem anexar a cópia do Estatuto da instituição, muito menos a prova de personalidade jurídica e que a mesma já havia enviado um telegrama ao asilo informando as exigências.

Em resposta ao telegrama e tentando solucionar o problema apresentado, o advogado José Menck, procurador constituído da instituição, enviou à Seção de Controle Orçamentário um pedido de inclusão da ata da eleição da diretoria, daquela época, e do estatuto do Asilo São Vicente de Paulo. Os documentos enviados pelo procurador foram anexados ao processo, no dia 04 de setembro de 1959.

O processo foi analisado novamente e foi constatado que mesmo com a inclusão dos documentos solicitados pelo representante legal da instituição no referido processo, faltava um documento que comprovasse se a instituição prestava assistência ou proteção a *menores* carentes. Sendo assim, o requerimento não poderia ser deferido por aquela Seção. Foi expedido um novo telegrama, em 11 de setembro de 1959, solicitando a apresentação de um atestado provando o atendimento a *menores* abandonados.²³³

Ao acompanhar o andamento do processo no referido setor, conseguimos identificar uma confusão por parte do escritório José Menck e Mascarenhas. A chefe da Seção de Controle e Execução Orçamentária solicitou o documento que atestasse a atuação da instituição na assistência e proteção à criança. Contudo, a procuradora da instituição, Maria Nazaré Mascarenhas entrou com um pedido de inclusão dos mesmos documentos já apensados ao processo, pelo seu sócio e marido, José Menck, e não do documento faltante solicitado pelo setor.

Desse modo, após uma nova análise, a chefe do setor deu o parecer informando que os últimos documentos anexados não mudavam a situação do processo. Foi enviado um novo telegrama, no dia 09 de outubro de 1959, para a instituição, fazendo uma nova solicitação de entrega de um atestado comprovando que o asilo cumpre a finalidade especificada em seu estatuto, qual seja: o atendimento ao “menor carente”.²³⁴

No dia 22 de outubro de 1959, Maria Nazaré Mascarenhas enviou um requerimento pleiteando a anexação do documento solicitado anteriormente. A comprovação de que a instituição realizava serviços de assistência ao *menor*, veio por meio do Exator Antônio Martins Guimarães que atestou que o Asilo São Vicente de Paulo funcionava naquele município a mais de dois anos e que objetivava “recolher pessoas desvalidas dos dois sexos e prestar-lhe

²³³ Processo 29.057 de 25 de julho de 1959. Página 21. Arquivo Nacional. Base de Dados SECOM. Série Adm. Orçam. Finan. Subsérie Despesas. Caixa 7299.

²³⁴ Idem.

assistência caridosa”. O Exator ainda atestava que a entidade dava “assistência aos menores abandonados por esses não terem Entidade própria.”²³⁵

Seguindo os rastros do processo, foi possível verificar que o Asilo São Vicente de Paulo não era uma instituição de abrigo para *menores* abandonados, mas que atendia às pessoas carentes, moradores de rua e que também “recolhiam” crianças abandonadas. Através do atestado do Exator, infere-se que a cidade de Itapeva não contava com uma entidade exclusiva para o atendimento de crianças em situação de risco.

O documento citado acima foi devidamente anexado ao processo, em dezessete de outubro de 1959. É interessante explicar que a cada requerimento, relativo a esse processo, que dava entrada no Departamento de Administração seguia todos os trâmites legais citados anteriormente, ou seja, todos esses requerimentos citados no texto, transformaram-se em um novo processo, os quais eram apensados à ação originária da demanda.²³⁶

Com a documentação toda correta e tendo sido cumpridas todas as exigências legais, a Divisão de Orçamento autorizou o pagamento da referida subvenção. O parecer final informava que o Asilo São Vicente de Paulo havia sido contemplado com uma subvenção extraordinária no valor de Cr\$ 40.000,00 (quarenta mil cruzeiros) do orçamento de 1959. Contudo a chefe de seção informava que só seriam liberados 25% do valor total da verba, já que os outros 75% seriam incluídos no “Plano de Economia” instituído pelo Governo Federal, através do Decreto 45.363/1959. Na decisão constava que o pagamento foi autorizado e que os 25% do valor da subvenção estaria liberado ficando na dependência do Ministério da Fazenda abrir uma conta específica no Banco do Brasil S/A. O parecer foi autorizado pelo Ministro da Justiça, Sr. Armando Falcão, no dia dezoito de novembro de 1959 e o processo entrou em aguardo para pagamento.²³⁷

Contudo, o processo não findou na decisão do Ministro. O Deputado José Menck havia enviado um telegrama ao Departamento de Administração pedindo que o atestado de finalidade do asilo fosse inserido ao processo, atendendo ao pedido da Seção de Controle e Execução Orçamentária. O telegrama gerou a criação de um novo processo, que posteriormente foi anexado ao primeiro, conforme explicado acima. No entanto, a ação continha uma notificação

²³⁵ Idem.

²³⁶ Processo 29.057 de 25 de julho de 1959. Página 29 verso. Arquivo Nacional. Base de Dados SECOM. Série Adm. Orçam. Finan. Subsérie Despesas. Caixa 7299.

²³⁷ Processo 29.057 de 25 de julho de 1959. Página 30 e 31. Arquivo Nacional. Base de Dados SECOM. Série Adm. Orçam. Finan. Subsérie Despesas. Caixa 7299.

que indicava a urgência de andamento, por se tratar de um documento enviado pelo Deputado Federal em questão.²³⁸

Depreendemos que o advogado em questão se utilizou de seu cargo público, no caso como Deputado Federal, para suprir a demanda solicitada pelo MJNI frente ao processo do Asilo São Vicente de Paulo. No telegrama há expresso que o documento reclamado foi enviado por intermédio do Sr. José Menck, Deputado Federal.²³⁹

Por intermédio do parlamentar foi enviado um novo atestado do Exator Antônio Martins Guimarães, contendo os mesmos dizeres do primeiro documento apresentado. Por isso, o novo documento foi considerado desnecessário, em consequência do fato do pagamento já ter sido liberado e efetuado, como constava no Ofício nº 19.563/1959. Assim, que se considerasse o processo terminado.²⁴⁰

Analisamos que parlamentares se relacionavam com o poder executivo como mediadores, utilizando seu prestígio político para intervir em órgãos do poder executivo para que seus favores fossem atendidos e os recursos públicos, liberados. Os processos analisados nos encaminharam para o entendimento de que havia uma relação de apoio mútuo entre os escritórios de advocacia e as instituições que os contratavam. Visto que a utilização e a contratação de uma mão de obra técnica para as resoluções a respeito do recebimento das subvenções concedidas facilitavam e agilizavam esse processo.

Esses escritórios, empresas privadas, que podemos chamar de "escritórios de consultorias" visavam garantir o trâmite dos processos e sua adequação às exigências oficiais, o que na maioria das vezes significava a certeza de deferimento do processo junto ao MJNI. Como relata Nunes, "compromissos, acordos e concessões mútuas sempre serão necessárias. Afinal, a política é a arte do compromisso, mas os compromissos e as permutas (trade-offs) serão outros."²⁴¹

Outros processos foram encontrados em que o escritório José Menck e Mascarenhas atuava como procurador legal das instituições, conforme foi explicado acima. O referido escritório de advocacia abriu um processo junto ao MJNI, para suprir a demanda da Sociedade de São Vicente de Paulo de Uchôa, SP, em 15 de outubro de 1959, sob o número 41.255, solicitando o pagamento referente à subvenção extraordinária concedida pelo Governo Federal

²³⁸ Op. cit., p. 34.

²³⁹ Op. cit., p. 33.

²⁴⁰ Op. cit., p.36.

²⁴¹ NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**, p. 14.

e consignada no orçamento de 1959, no valor de Cr\$ 20.000,00 (vinte mil cruzeiros) destinados àquela instituição.²⁴²

Outro processo analisado foi o de número 38.872 de 28 de setembro de 1959, da Sociedade São Vicente de Paulo²⁴³ do município de Bilac no estado de São Paulo. Assim como os outros dois, o objetivo era requerer o pagamento do auxílio, no valor de cem Cr\$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros), consignado no orçamento da República, no adendo A, discriminado como Assistência a Menores, ao Lar e Asilo São Vicente de Paulo, entidade mantida pela Sociedade São Vicente de Paulo²⁴⁴.

O escritório do Deputado José Menck não era o único a atuar como “despachante da caridade”. No processo 45.892 de 23 de novembro de 1959, do Conselho Particular da Sociedade São Vicente de Paulo de Mogi das Cruzes, São Paulo, podemos observar a contratação de um procurador para atuar como representante da instituição e resolver as questões relacionadas a subvenções e auxílios. Foi contratado, nesse caso, o Sr. Armando Andrade da Silva Freire,²⁴⁵ proprietário de um escritório situado na Rua São José, nº 90, sala 1001. O processo foi aberto para requerer o pagamento de trezentos mil cruzeiros de subvenção extraordinária, consignada no orçamento da União de 1959.

Na devolutiva da Seção de Controle Orçamentário, informou-se, por telegrama, que faltavam os documentos que comprovassem a personalidade jurídica da instituição e o estatuto da mesma. O processo foi encerrado com esse telegrama, assim como aconteceu em vários outros processos analisados que não apresentavam uma resolução ao pedido feito pelas instituições. O que poderia significar que a instituição, abandonou o processo, não dando mais andamento ao mesmo, ou que ele já pudesse ter sido solucionado, contudo sem que houvesse uma organização administrativa que documentasse e os apensassem no processo, ou que houve, ainda, perda de documentos no decurso do tempo.

Em outro processo observamos que a Sociedade São Vicente de Paulo, do município de Cariré no Estado do Ceará, também se utilizou de um procurador para solicitar o pagamento do

²⁴² Processo 41.255 de 15 de outubro de 1959. Página 3. Arquivo Nacional. Base de Dados SECOM. Série Adm. Orçam. Finan. Subsérie Despesas. Caixa 7395.

²⁴³ O asilo e lar era uma obra especial da Sociedade São Vicente de Paulo com duração indefinida, e sua finalidade era proporcionar habitação a pessoas idosas e desamparadas e às famílias necessitadas dando assistência médica e farmacêutica, assim como educação e instrução aos *menores* residentes na Vila Vicentina. Processo 38.872 de 15 de setembro de 1959. Página 3. Arquivo Nacional. Base de Dados SECOM. Série Adm. Orçam. Finan. Subsérie Despesas. Caixa 7375.

²⁴⁴ Op. cit., pág. 3.

²⁴⁵ O processo não especifica qual a profissão do procurador. Contudo, nas pesquisas foram encontradas informações de que o Sr. Armando Andrade da Silva Freire trabalhou, em 1951, como escriturário da Diretoria de Planos e Obras da Comissão do Vale do São Francisco, órgão subordinado à Presidência da República. Em 1965, foi subchefe para assuntos administrativos do Gabinete do Ministro de Minas e Energia Mauro Thibau.

auxílio assistencial de Cr\$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros) concedido pelo governo federal e consignado no orçamento da União de 1959. O Sr. Armando Augusto da Silveira Freire²⁴⁶ foi constituído procurador desta instituição conforme demonstra o documento de procuração lavrado em cartório. O Sr. Armando possuía escritório na rua São José, nº 90, sala 1001, igualmente referente ao Sr. Armando Andrade da Silva Freire, o que nos leva a inferir que ambos eram sócios.

Os documentos para o perfeito andamento do processo foram anexados corretamente, contudo, ocorreu uma negativa por parte da Setor de Contabilidade Orçamentária (SCO) pela instituição possuir o registro de personalidade jurídica inferior a dois anos.

Por outro lado, como no caso do processo 29.057/1959, além da mão de obra técnica, que neste caso seriam as dos advogados do escritório de advocacia e procuradores do Asilo São Vicente de Paula, podemos perceber a utilização do prestígio parlamentar para a resolução dos trâmites do processo.

As pesquisas jornalísticas realizadas para este trabalho nos remeteram a análises em relação à realização desses pedidos como uma prática rotineira e geral. Fazia parte do que experimentavam como a busca por liberação de recursos ou soluções de processos, quase sempre ligados ou que beneficiassem suas regiões eleitoreiras.

Oito milhões para construção de uma Escola de iniciação Agrícola em Minas. Com o ministro da Fazenda conferenciou o deputado Último de Carvalho sobre a liberação do crédito de Cr\$ 8.000.000,00, destinado à construção da Escola de Iniciação Agrícola de Rio Pomba, em Minas Gerais²⁴⁷.

Para conseguirem os recursos e as benesses do executivo para seus Estados ou Municípios, os deputados, federais ou estaduais e senadores recorriam às autoridades, funcionários, políticos que, em função de suas posições institucionais, vínculos sociais e prestígio, poderiam de alguma forma contribuir para a realização de suas aspirações.

A forma de agir dessas figuras públicas nos diversos órgãos ministeriais, constituídos pós-1930, se fazia através de busca de informações e pressões para o atendimento de seus pedidos. Como observado nos diversos processos pesquisados, a Seção de Controle do

²⁴⁶Nas pesquisas realizadas, nada foi encontrado sobre a identidade, profissão e atuação profissional do Sr. Armando Augusto da Silveira Freire.

²⁴⁷Jornal Correio da Manhã, Edição 19.618 de 10 de março de 1957. Pág. 4. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842_06&pesq=%20libera%C3%A7%C3%A3o%20de%20cr%C3%A9dito&pasta=ano%20195. Acessado em 25/02/2018.

Orçamento, área do MJNI responsável pela análise dos processos de Subvenções, era procurada por parlamentares e agentes públicos de outros ministérios.²⁴⁸

O contato do parlamentar com o técnico segue um certo padrão. Procura-se, por um lado, "sensibilizar" o interlocutor em relação às "dificuldades" por que passa o município ou a população a ser beneficiada pelo projeto e, por outro, destacar a "necessidade e importância" que possui o projeto para o público a ser atendido²⁴⁹.

O acesso desses políticos aos órgãos técnicos do governo era alicerçado por especificidades sociais como status, poder político e econômico, domínio das leis, da escrita e de regras de conduta, assim como uma rede de contatos com sujeitos que exercessem funções nesses órgãos e demonstrassem uma qualidade social para o exercício da mediação.²⁵⁰

Levando em consideração que um cidadão comum ou presidente de uma instituição filantrópica de médio a pequeno porte e com pouca representatividade particular não possuía o acesso às autoridades e funcionários dos órgãos ministeriais, a mediação de um político junto a esses departamentos se fazia necessária.

Especialmente quando se tratava de órgãos do executivo federal, o acesso era muito difícil aos cidadãos comuns e mesmo para as pessoas que desempenhavam funções públicas, como os prefeitos. Contudo, se o contato se dava por meio de um parlamentar, a dificuldade era consideravelmente reduzida. Diante disso, a percepção acertada de algumas entidades filantrópicas em recorrer a deputados federais para a solução de suas demandas frente ao MJNI, visto que a mediação de um deputado junto ao Ministro ou a funcionários do Ministério aumentava efetivamente as chances de serem atendidos em suas solicitações. Nesse sentido, conseguimos analisar o prestígio político e a força social desses parlamentares com sua rede política. Um exemplo disso pode ser flagrado no processo 26.717/1957. Por ele, o Deputado Federal Rubens Ferreira Martins²⁵¹ enviou ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores uma

²⁴⁸ Processos nº 6.359/1959; 7.320/1959; 7.391/1959; 7.401/1959; 41.861/1959; Arquivo Nacional. Base de Dados SECOM. Série Adm. Orçam. Finan. Subsérie Despesas.

²⁴⁹ BEZERRA, Marcos Otávio. **Políticos, representação política e recursos públicos**, Horizontes Antropológicos, v. 7, n. 15, p. 181-207, 2001.

²⁵⁰ O conceito de mediação abarca uma forma particular de intermediação, que se diferencia por dois traços básicos: a função crítica e a pretensão de exclusividade. Os responsáveis pela comunicação entre o "sistema local" e o "sistema nacional" desempenham, assim, papéis fundamentais de interpretação e composição de "interesses" entre as duas ordenações sociais, e constituem um reduzido número de contendores, postulantes e executores de tais tarefas (Silverman *apud* GRILL, Igor. **Mediação Política e Dinâmica Local: uma análise da chamada "distritalização" da disputa eleitoral em Pelotas (1998)**, Revista Sociedade em Debate, v. 6, n. 3, p. 28, 2000, p. 3.

²⁵¹ Filiado ao PSP, foi nomeado prefeito de Santos (SP) de 1947 a 1948 e de meados de 1949 a 1950. Em 1950 foi eleito deputado federal e reeleito nos pleitos eleitorais seguintes. Faleceu em 1962 em pleno mandato. A esse respeito ver: CÂMARA DOS DEPUTADOS, Anais (1961 e 1962); CÂMARA DOS DEPUTADOS, Deputados; CÂMARA DOS DEPUTADOS, Relação dos dep.; CÂMARA DOS DEPUTADOS, Relação nominal dos senhores; CISNEIROS, A., Parlamentares; COUTINHO, A., Brasil; Eleitos; LEITE, A., História;

solicitação para que fossem liberadas as subvenções conquistadas pela Associação Casa da Criança de Santos no estado de São Paulo. Segundo o documento, a associação não recebeu a verba da subvenção ordinária por haver incompatibilidade na denominação da entidade. A subvenção foi concedida à Associação Protetora da Infância Desvalida de Santos: Asilo de Órfãos, contudo, a partir de 1956, a associação passou a adotar o nome de Associação Casa da Criança de Santos. Diante disso, o deputado enviou essa solicitação esclarecendo a nova denominação da entidade e pedindo a liberação da verba.²⁵²

O Ministro da Justiça, Nereu Ramos, enviou um telegrama ao deputado, dizendo:

Resposta carta. Esclareço V.Exc. estar sendo providenciado pela divisão de orçamento deste Ministério o pagamento da subvenção ordinária de Cr\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzeiros) concedida pela Associação Proteção à Infância Desvalida, antigo Asilo de Órfãos de Santos. Quanto a entrega de subvenções extraordinárias à referida instituição, deverá apresentar os seguintes documentos: requerimento, prova do mandato de diretoria, plano de aplicação de créditos e atestado que comprove modificação do nome. Cordiais Saudações Nereu Ramos – Ministro da Justiça. Proc. 26.717. em 31/07/1957.²⁵³

Outro ponto importante seria aquele que versa sobre o pedido ou a intermediação de um político, que poderia variar em relação ao prestígio de determinado político, e sua relação com o executivo, se o partido fosse da base do governo ou não. “Alguns aspectos compatíveis com o papel de mediador estão ligados ao domínio de códigos diversos, competências específicas e trânsito entre categorias sociais distintas, bem como às linguagens que caracterizam cada uma dessas esferas.”²⁵⁴

O efeito do "pedido" de um parlamentar – que varia em função de aspectos como o prestígio de quem pede, sua relação com o ministro e o poder de retaliação sobre o órgão – sobre o trâmite de um processo ou a liberação de recursos reside na possibilidade de fazer com que estes sejam, em termos nativos, "agilizados" e "priorizados" na burocracia governamental²⁵⁵.

A agilização e a priorização dos processos poderiam ser caracterizadas como a parte política de um processo técnico, visto que sem a atuação de um político pedindo soluções ou intervindo no andamento dos processos em seus respectivos órgãos, os mesmos andariam mais lentamente e demorariam mais para serem atendidos e findados. Portanto, deputados e

TRIB. SUP. ELEIT., Dados (4 e 6). Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/rubens-ferreira-martins>. Acessado em: 18/01/2018.

²⁵² Processo 25.717 de 25 de julho de 1957. Página 1. Arquivo Nacional. Base de Dados SECOM. Série Adm. Orçam. Finan. Subsérie Despesas. Caixa 6359.

²⁵³ Op. cit., pág. 3.

²⁵⁴ VELHO, Gilberto; KUSCHINIR, Karina. Mediação e Metamorfose, **Mana: Estudos de Antropologia Social**, v. 2, n. 1, p. 201, 1996, p. 101.

²⁵⁵ BEZERRA. **Políticos, representação política e recursos públicos**, p. 181

senadores seriam, também, estimulados pelos órgãos ministeriais a atuar dessa forma, visto que, ao serem ouvidos em seus próprios interesses, eles reconheciam a importância dessa relação.

Se o controle do governo sobre a execução orçamentária define parte de seu poder em relação aos parlamentares, o posicionamento de deputados e senadores nas diversas instâncias do Congresso atribui a este um poder relativo sobre o governo. A negociação envolvendo os interesses de parlamentares e Executivo é vista, tanto por pessoas posicionadas nos órgãos ministeriais quanto pelo Legislativo, como uma "troca" percebida como "política" e que se sustenta na interdependência institucional dos poderes.²⁵⁶

Destarte, podemos afirmar que o exercício de atendimento de pedidos por parte de deputados e senadores e suas aproximações ao governo são fenômenos sistêmicos que se articulam e se fomentam mutuamente. Essa característica assemelhava-se àquela do despachante,²⁵⁷ figura especialista em entrar em contato com as repartições oficiais para a obtenção de documentos e solucionar os problemas dos cidadãos ou de empresas nesse grande labirinto burocrático da dificuldade brasileira de juntar a lei com a realidade social diária.

O “jeitinho” para obter o documento era um elo entre a sociedade e o Estado que dava poder, sentido e visibilidade aos despachantes, corroborando a importância da intermediação de uma terceira pessoa para o atendimento de diversas demandas. Essa terceira pessoa na relação Estado e pessoa constrói-se pelo discurso do profissionalismo e pelas estratégias de profissionalização que ampliam poder.²⁵⁸

Examinando os processos de subvenções com a atuação de advogados, podemos discutir as questões relativas ao profissionalismo²⁵⁹ que possuem um valor normativo, produzindo uma identificação coletiva sobre os grupos profissionais, em que se produzia uma ideologia na qual prevalece a defesa de seus próprios interesses, analisa-se que o profissionalismo se constrói a partir de um discurso de cima para baixo, no qual gerentes, empregadores e o Estado procuram produzir comportamentos e desempenhos entre os trabalhadores, em especial das ocupações de serviços. Essa característica seria atribuída ao profissionalismo organizacional, que através dos discursos fomenta práticas de profissionalização vindas de cima.

²⁵⁶ Ibid.

²⁵⁷ Neste texto utilizaremos o termo despachante para os profissionais de diversas categorias que intermediam as relações entre sociedade civil e Estado, na obtenção de documentos, serviços e verbas públicas.

²⁵⁸ DA MATTA, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil?**, Rio de Janeiro: Rocco, 1984.

²⁵⁹ Sobre isso ver: FREIDSON, Eliot. **Professionalism: the third logic**, Chicago: University of Chicago Press, 2001. SAKS, Mike. **Defining a Profession: The Role of Knowledge and Expertise, Professions and Professionalism**, v. 2, n. 1, 2012. EVETTS, Julia. Professionalism: Value and ideology, *Current Sociology*, v. 61, n. 5-6, p. 778-796, 2013.

A divisão moral do trabalho de despacho de documentos é analisada sob o prisma do mandato informal que as “pessoas de bem” delegam a especialistas, distanciando-se da execução dos serviços de documentação em órgãos públicos, envolvendo ou não trabalho sujo.²⁶⁰

As instituições filantrópicas delegavam o trabalho de coleta de documentos, entrada de processos nos órgãos competentes e acompanhamento de andamento de processos aos especialistas que assumiam essas tarefas. Compreendemos que para as entidades de cunho assistencial o despacho de documentos facilitava e agilizava os processos, já que lidar com profissionais com conhecimento técnico trazia uma maior eficiência à atividade. Operando para os atores dessa relação facilidades diante de uma burocracia complexa.

2.3- A burocracia como ferramenta do Sistema Político Subvencional

Como vimos, a burocracia, como um dos elementos da materialidade do Estado, seria liderada por domínios de competências fixas e oficiais, ordenadas por leis e normas administrativas. As atitudes governamentais deveriam ser definidas com antecedência sendo calculadas, realizadas e revestidas de impessoalidade, ou seja, seriam medidas independentemente da pessoa a quem fossem aplicadas, contudo, nem todas foram penetradas pela lógica impessoal das modernas relações de mercado.²⁶¹ Sem embargo, destacamos que a burocracia agiria como uma corporação do Estado ao enfrentar as corporações como se fossem uma burocracia da sociedade civil.

Ou melhor, a burocracia carrega as contradições da sociedade de classes que exigia a existência do Estado regulador como estrutura de dominação política, apresentando-se como uma das mediações entre o Estado e as classes sociais, visando a manutenção da ordem.

A existência da burocracia está ligada ao Estado e, conseqüentemente, à dominação de classe. Sendo assim, corresponde a uma dada organização social que supõe a existência de dominados e dominantes, social e economicamente falando. Pois bem, dessa maneira, em uma sociedade que não viabiliza a extrema e profunda garantia de direitos, surgem os limites da organização burocrática.

O caráter de dominação é particular, por conseguinte, a toda norma administrativa existente até então. Não obstante, só a administração burocrática exerce a dominação de forma racional, fixada em preceitos formais e legais. Isto é, a definição de Weber para “burocracia”

²⁶⁰ BONELLI, Maria da Gloria; BONELLI, Maria da Gloria. **Document clearing agents in the age of organizational professionalism**, Tempo Social, v. 28, n. 3, p. 173-192, 2016.

²⁶¹ NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**, p. 14.

nos encaminha a uma racionalidade administrativa necessária para conseguir a obediência de um grupo de pessoas. Sintetizando, a burocracia é um arcabouço administrativo racional de dominação.

As elites sociais, políticas e econômicas, nesse caso, são as detentoras do capital e concentram em suas mãos os meios materiais da administração, produzindo a estrutura burocrática. O estabelecimento pleno da burocracia configura-se um meio transformador da ação comum em ação societária, ordenada racionalmente, situando-a entre as estruturas sociais mais sólidas, conseqüentemente mais difíceis de serem destruídas. Por conseguinte, a burocracia constitui uma forma de dominação, um instrumento de poder, já que, nada nem ninguém pode ser superior à estrutura burocrática de uma sociedade.²⁶²

Weber descreve, sobretudo, que a burocracia intensifica os segredos, saberes e intenções. Em uma administração burocrática há a tendência de uma estrutura organizada de sessões secretas pequenas, na medida em que omitem conhecimentos e ações. Conseqüentemente, recria-se um novo capital, o simbólico, pois surge o poder do perito, ou funcionário especializado, que será muito valorizado, devido a sua capacidade técnica e conhecimento dos segredos da burocracia. Nos outros capítulos dessa tese, veremos esse assunto de forma mais pormenorizada.

A burocracia, destarte, "tem um caráter 'racional': regras, meios, fins e objetivos dominam sua posição". Em outras palavras, esse ordenamento administrativo acarreta dominação, porquanto é um conjunto de normas reguladoras da ação associativa, através de direcionamento de comportamento do quadro administrativo e dos membros em relação à associação. Isto é, orientar o comportamento suscita poder imperativo e "obediência" às normas estabelecidas para atingir os objetivos determinados.

O Estado industrial e intervencionista que regulava os bens e serviços se formou nos anos de 1930 a 1945 e permaneceu durante longos anos pós-1945. Estabelecia que a partir de então os grandes e poderosos agentes que dialogavam com o Estado não eram mais sujeitos isolados, mas associações representativas de interesses específicos e fragmentados. Essa característica do Estado foi fomentada pela elite que atribuía uma fragilidade em implantar uma universalização de procedimentos, visto que os partidos políticos, mantinham uma ordem tradicional baseada na patronagem. Para resolver a questão do controle político que os partidos possuíam, foi implantada uma burocracia insulada, que protegeria as ações desenvolvimentistas dos governos, na década de 1950, de um possível entrave político por parte dos partidos.

²⁶² WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*, p. 229.

Inaugurando uma fase em que os legisladores não eram os únicos na mediação com os eleitores, a população em geral e os executivos governamentais. Uma burocracia interposta era vivenciada não mais entre eleitores e governantes, mas entre os legisladores e os poderes executivos. Garantindo seu poder pela diversidade dos políticos envolvidos no processo, pela quase inexistência de competição política e pela possibilidade de não prestação de contas à sociedade. A burocracia progressivamente obtinha mais importância na máquina governamental, sua complexidade crescente premiava em prestígio e capital, social e econômico, os atores sociais que melhor a entendiam.²⁶³

O Estado, com uma perspectiva mais nacionalista e de controle estatal, seria responsável por políticas e valores básicos a serem implementados. Os burocratas nas suas iniciativas administrativas, agiam através de suas orientações políticas, contudo, na maioria das vezes esses não eram filiados a nenhum partido.

Os funcionários técnicos, presentes em posições importantes e influentes ignoravam a ação dos partidos políticos, embora o Congresso possuísse a função de discutir problemas muito importantes para a Nação, através da ação executiva.

Observamos que a industrialização e o crescimento econômico da década de 1950, sofreu forte influência da liderança do Executivo que tomou as rédeas do processo de planejamento econômico e orçamentário, dessa forma afastando-se dos partidos e do controle do Congresso.

Nesse novo cenário político, pós-1945, a estrutura burocrática criada pelos estados seria importante para as discussões sobre qual caminho percorrer para o desenvolvimento econômico e a industrialização. Conquanto, no cenário pós ditadura varguista havia uma dificuldade em definir o novo e o velho, visto que o cenário nacional convivia com um sistema pluripartidário, com um Congresso pronto para o debate político, porém, convivia também com velhos políticos, visto que não houve uma renovação no quadro político, nem em relação a pessoas tampouco pelo que se podia observar nas ações partidárias. Era desafio do Executivo

driblar e superar o sistema partidário e o Congresso. Driblar os partidos foi a principal fórmula utilizada pelas elites desenvolvimentistas. Após a redemocratização, funcionários públicos pro-desenvolvimento enfrentaram um sistema partidário baseado no clientelismo e uma burocracia que aparentemente tinha resistido com sucesso aos esforços universalistas de reforma.²⁶⁴

²⁶³ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O ex-Leviatã brasileiro**, p. 43.

²⁶⁴ NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**, p. 96.

O período foi paradoxal no Brasil. A política clientelista, que atingiu seu máximo com a coalisão de dois grandes partidos, sendo eles o PSD e o PTB, e complementada pela indefinição da UDN, caminhou ao lado de mecanismos alternativos criados para o desenvolvimento industrial, mecanismos que fugiram ao controle do aparelho tradicional.

Nesse interim, surge uma burocracia insulada como forma de proteção do Executivo à atuação dos partidos políticos, ou seja, enquanto o Congresso e os partidos se ocupavam com temas gerais, mesmo que ligados ao debate político nacional, ou questões relacionadas às políticas redistributivas ou a temas fundamentais, a burocracia insulada concentrava-se na produção e administração de políticas atreladas a industrialização e ao desenvolvimento fruto de uma ideologia nacionalista que pairava quase que plenamente entre as elites. Assim, expandiu-se a abertura de capital estrangeiro.

Edson Nunes analisa que se criou um grupo de agendas especiais para criar e administrar políticas que promovessem o desenvolvimento econômico e social do país, em contrapartida, o sistema partidário e a burocracia tradicional não se mostravam dispostos a empreender uma estratégia ajustada de desenvolvimento nacional.

As ações das agências do Estado favoreceram o desenvolvimento econômico baseado em uma mescla de instituições políticas, ou seja, a política clientelista continuou figurando em determinadas arenas políticas e o insulamento burocrático atuando em outras. Cito:

Dadas as circunstâncias concretas do período pós-45, o clientelismo gerou um espaço para o insulamento burocrático, solução que as modernas forças capitalistas encontraram para fugir da dominação política do clientelismo. A administração das políticas econômicas, assim como as decisões estratégicas, acabou sendo feita fora dos órgãos representativos do sistema partidário.²⁶⁵

O novo modelo de governo, juntamente com uma elite associada aos tecnoburocratas possibilitaram um programa de expansão da base industrial no Brasil. As elites desenvolvimentistas acreditavam que a modernização pretendida só aconteceria a partir do momento em que as agências burocráticas contratassem pessoal qualificado e com competência para exercer tais funções, e não por funcionários indicados, como era comum acontecer. Para isso foi necessário criar procedimentos de política econômica estável, para que esses não flutuassem ao sabor do vento das frequentes mudanças políticas no país, assim como criar um sistema de proteção da especialização técnica do funcionário e de sua competência. Contudo,

²⁶⁵ Op. cit., p. 99.

tal fato não foi completamente conquistado, já que a ocupação no serviço público ainda figurava em torno de pessoal desqualificado, porém indicado por algum político.

A prática da indicação política para a ocupação de cargos públicos, sem levar em conta o conhecimento técnico da função a ser exercida, pode ser entendida como um dos principais problemas dos Estados em desenvolvimento e com problemas de modernização. A reconhecida ineficiência do Estado seria provocada pela contratação de profissionais desqualificados para os cargos a que se destinavam, através da indicação de um político influente. Por isso, os quadros administrativos apresentavam, “ademais, corruptos, como se fossem movidas por permanente processo de multiplicação endógena.”²⁶⁶

Tal diagnóstico tem sido aplicado ao caso brasileiro, cuja história contemporânea (a partir de 1945) teria sido marcada por óbvia e ininterrupta troca de favores escusos entre os políticos e entre os políticos e eleitores, com prejuízo para o desempenho do Estado e favorecimento da corrupção²⁶⁷.

O processo de captação de pessoal técnico para compor os quadros do serviço público se acentuou durante o governo de Juscelino Kubitschek. Esse período deve ser analisado mais detidamente, visto que os processos analisados neste capítulo são do período referido.

O sistema de desenvolvimento no governo Juscelino Kubitschek, pode ser compreendido a partir de uma situação política em que clientelismo, burocracia tradicional, burocracia insulada e cooperativismo foram perfeitamente harmonizadas, caracterizando o sistema político daquela época.

JK foi eleito a partir da coalisão, já citada, entre PSD e o PTB, um partido oligárquico e outro populista, respectivamente. O governo JK trouxe um novo programa, implantando o Plano de Metas, que

era na realidade, um documento essencialmente econômico. Dividia-se em 30 metas, distribuídas entre os setores de energia (metas de 1 a 5), transporte (metas de 6 a 12), alimentação (metas de 13 a 18), indústria de base (metas de 19 a 29) e educação (meta 30). A construção de Brasília só foi incorporada ao Plano de Metas durante a campanha presidencial, mas rapidamente se transformou em uma das prioridades de Juscelino. Ele situava Brasília, aliás, em lugar de destaque, considerando-a “a grande meta de integração nacional” ou, ainda, a “metassíntese” de sua administração.²⁶⁸

O plano objetivava aumentar o crescimento econômico, garantir o controle nacional sobre a exploração dos recursos naturais e aprofundar o processo de industrialização. Os

²⁶⁶ Op. cit., p. 47.

²⁶⁷ Idem.

²⁶⁸ MOREIRA, Vânia Maria Lozada. Os Anos JK: industrialização e modelo oligárquico de desenvolvimento rural, in: **O Brasil Republicano. O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964.**, 7ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017, p. 159.

projetos ligados ao bem-estar social, em relação, apareciam em segundo plano. JK garantia o apoio de vários setores da sociedade e, principalmente, os trabalhadores que se viam representados no governo através do vice-presidente João Goulart, filiado ao PTB, que apoiou por diversas vezes a mobilização operária em prol de conseguir suprir as demandas populares, colocados numa posição secundária, conforme foi dito acima.

O PTB, através do vice-presidente e do controle sobre o Ministério do Trabalho, tornou próspera a agenda de proveitos sociais para os trabalhadores, por meio de pressão política e da mobilização das classes operárias. Contudo, para que isso fosse levado a termo, o partido lançou mão de uma contínua troca de favores políticos com a elite nacional. Segundo Edson Nunes, “João Goulart controlava a política trabalhista, como parte do acordo entre PSD e PTB, através do Ministério do Trabalho e de uma rede corporativista que unia sindicatos, institutos de previdência social e dispositivos legais.”²⁶⁹

Como já abordado, o governo JK conseguiu combinar clientelismo, corporativismo e burocracia e o PSD figura no governo controlando outras redes clientelistas na administração, já que foi o governo em que o PSD ocupou o maior número de ministérios, entre eles os da Justiça, Agricultura, Fazenda, Viação e Obras Públicas e outros.

A sustentação política e partidária do governo JK baseou-se na aliança entre o Partido Social Democrático (PSD), de Juscelino, e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), do vice-presidente João Goulart. O PSD tinha um perfil conservador, nitidamente ruralista, enquanto o PTB defendia os interesses trabalhistas, com inserção, sobretudo, no meio urbano. A aliança PSD/PTB dava à administração juscelinista um aspecto de governo de “centro”, pois combinava setores políticos com agendas bastante diversas.²⁷⁰

Essa coalizão partidária foi importante para a aprovação, no Congresso, do Plano de Metas e criou um espaço em que o executivo conseguia realizar manobras para sua implementação. A estratégia do Executivo consistia em não abrir os detalhes para a execução do programa para o Congresso, para evitar possíveis negociações, contudo algumas questões imprescindivelmente deveriam ser aprovadas pelo Congresso, em razão de que algumas dotações de recursos dependiam do orçamento anual. “O apoio do Congresso foi obtido através de coalizões entre os quatro maiores partidos: PSD, PTB, UDN e PSP.”²⁷¹

²⁶⁹ NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**, p. 110.

²⁷⁰ MOREIRA. **Os Anos JK: industrialização e modelo oligárquico de desenvolvimento rural**, p. 163.

²⁷¹ Op. cit., p.110.

Como discutido no capítulo anterior e analisando o governo JK, a intensa mobilização para que as questões econômicas fossem aprovadas pelo Congresso era forjado pelo clientelismo, que era a principal força e, igualmente, a principal fraqueza do sistema partidário.

O clientelismo fortalecia o sistema na medida em que, dada a interpenetração das agendas burocráticas tradicionais e os partidos, estes sempre tinham acesso a recursos para trocar por apoio. Nesse caso, as subvenções configuraram uma boa forma de troca de favores entre o Executivo e o Legislativo.

Teoricamente, sabe-se que é possível que ele, o clientelismo, não exista senão residualmente em certas sociedades, mas há, por outro lado, abundantes comprovações de que ele domina a vida de algumas nações. No Brasil, a certeza de que a política nacional é controlada e conduzida, majoritariamente, por políticos clientelistas, é um dos ingredientes do aleitamento materno, correia transmissora da aparente imemorial necessidade de mercadejar apoios, benefícios, votos, de necessidade convertida, por adaptação, em hábito, e dos hábitos à mutação estrutural nos agentes responsáveis pela replicação dos indivíduos.²⁷²

Para as instituições filantrópicas assistenciais, educacionais ou culturais o apoio de um político era fundamental para a conquista de verbas públicas e para o homem público a subvenção era importante e possuía uma dupla função: moeda de troca com o Executivo, em alguns momentos, e obtenção de prestígio social e eleitoral junto aos assistidos dessas entidades e junto aos cidadãos das localidades assistidas. E a burocracia tradicional, que se manteve durante o governo JK, favoreceu a atuação desses dois atores sociais: instituições filantrópicas e políticas. Dessa forma, alimentar o crescimento da burocracia significava tornar as importantes posições de poder mais densas e consistentes.

Bem mais importante do que tais motivos, a existência de diversificada classe política obrigada a disputar o apoio de ponderável número de eleitores, teria estabelecido as condições nas quais, assim como, de um lado, os políticos necessitavam da intermediação burocrática para a obtenção de específicas decisões do governo, os eleitores, de outro, não podiam dispensar a mediação dos políticos para que a variada agenda de demandas de que eram portadores alcançasse os ouvidos governamentais.²⁷³

Como no caso do Deputado José Menck, o atendimento à demanda, ou seja, o atendimento à liberação das subvenções concedidas pelo Executivo às instituições representadas por ele e sua sócia e esposa, Maria Nazaré Mascarenhas, deslocou-se de necessidade coletiva para se transformar em uma bem-sucedida transação entre político e eleitorado, de um lado, e por outro lado, entre burocratas e político.

²⁷² Op. cit., p. 85.

²⁷³ Op. cit., p. 62.

O Sr. José Menck

(para um comunicado – Sem revisão do orador) – Sr. Presidente e Senhores Deputados venho mais uma vez tratar de um assunto muitas vezes já discutido nessa casa por vários dos senhores parlamentares: a questão referente ao pagamento das dotações orçamentárias, sob a rubrica – Auxílios e Subvenções.

Estamos no final do período legislativo e até o presente momento o Ministério da Educação e Cultura ainda não pagou sequer uma única subvenção extraordinária.

O Ministro da Saúde está autorizando o pagamento com corte de 50% e o da Justiça, com o corte de 75%.

Ora, este problema, um dos mais sérios e graves com que se debatem as instituições de assistência em nosso país, clama aos céus. É necessário que o Sr. Presidente da República assuma a responsabilidade, como chefe de Estado e ordene o Sr. Ministro da Fazenda que abra os respectivos créditos. (Muito Bem.)²⁷⁴

Errado seria pensar que os processos relacionados às subvenções não se estabelecessem sem mediações burocráticas, ou mesmo que todos os agentes dessa relação agiriam, sem interesses e sem incentivos para, como nos documentos analisados, intermediar, agilizar, fiscalizar e liberar verbas públicas.

Equipes burocrático-administrativas se converteram em estratégico recurso de governo, precisamente na medida em que se transformavam em diferenciadas plataformas de ascensão. Tradicionalmente, riqueza, prestígio e força eram as moedas facilmente conversíveis em poder. A arquitetura estatal era simples, bem como o acesso a ela. Bastava aos poderosos o controle, por via de indicação ou parentesco, de meia dúzia de cargos governamentais e estava assegurada a proteção de seus interesses. (Santos 2006, 60)

Equívoco está em imaginar que dentro dessa relação, também não haja, transações espúrias ou cumplicidade em atividades ilícitas. Entre a intenção de distribuir benesses e a bem-sucedida reiteração de costumes clientelísticos se imiscuem contingentes de pessoas e mecanismos nada aleatórios ou casuais, a burocracia, que pode até ter sido constituída, em parte, por indicações alheias ao sistema de mérito, sendo, por isso, devedora de favores.

De um modo ou de outro, contradizendo ou não as especulações abstratas, presume-se que a burocracia pública brasileira é bastarda, pela forma de ingresso, pelo tamanho, pela composição e pela leniência e cumplicidade com 100% dos tipos de fraudadores ou predadores da lei.²⁷⁵

Observamos que no período de 1956 a 1960 o governo organizou-se de forma a atender seus objetivos, mantendo o *modus operandi* de outras épocas, como o clientelismo e a burocracia tradicional, e criando formas de governança, como implantação de uma burocracia

²⁷⁴ Diário do Congresso Nacional - Seção 1 - 07/11/1959 página 8169. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07NOV1959.pdf#page=73>. Acessado em: 16/12/2017.

²⁷⁵ SANTOS, O *ex-Leviatã brasileiro*, p. 85.

mais afastada dos políticos e conseqüentemente menos sujeita a fazer parte de uma relação de trocas de favores.

Diante dessa afirmação, conseguimos avaliar que os auxílios e as subvenções, estariam ligados e situados em uma versão mais tradicional da burocracia, visto que a atuação do legislativo para conseguir essas verbas públicas para distribuírem aos seus grupos de interesse, passaria, naquele momento, pela máquina administrativa formulada pelo Estado.

Por conseguinte, analisamos que as agências pertencentes aos ministérios sociais eram objetos preferenciais de relações de trocas de favores e que as agências ligadas aos setores de infraestrutura e economia eram preservadas da atuação de políticos, tornando esses órgãos isolados e quase que completamente técnicos. “Esta é uma reivindicação da burocracia pública, mas é uma decisão dos próprios políticos que, assim, reconhecem o caráter estratégico dos órgãos de coordenação econômica e o perigo que representa para eles mesmos submetê-los ao clientelismo.”²⁷⁶

Ver ainda:

Ou seja, a renovação profissional da burocracia de Estado que a presença dessa nova elite indica claramente ocorreu ao mesmo tempo em que foram criados novos órgãos públicos cuja lógica de composição, de desempenho e de objetivos apontava para a aceitação de um novo modelo de relações entre Estado e sociedade no Brasil.²⁷⁷

Porém, o isolamento desta burocracia pública, composta por técnicos visando o desenvolvimentismo, tendeu a perder importância, a partir do momento em que o desenvolvimento econômico passou a ser entremeado com o desenvolvimento político. À medida que a burocracia pública caminhava à frente no âmbito de órgãos como o Banco do Brasil, o BNDE e das empresas públicas, a burocracia tradicional andava para trás, principalmente em virtude do formalismo instituído, que poderíamos analisar como incompatível com a infraestrutura política existente no país.

[...] a tentativa de reformar o serviço público federal brasileiro através do uso de diretrizes de organização e funcionamento do funcionalismo – *public personnel policies* – de estilo americano conduziu à criação de um sistema administrativo caracterizado por um alto grau de formalismo, no qual há considerável discrepância entre normas e realidade. Esse formalismo é consequência da infraestrutura política na qual o serviço público tem sua base; do uso de normas diretrizes do comportamento administrativo que entram em conflito com as exigências do sistema social e político; e da aplicação da técnica de *scientific management* sem uma atenção adequada às

²⁷⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia Pública e Estado no Brasil**, p. 35; 65.

²⁷⁷ GOMES, Ângela Maria de Castro; DIAS, José Luciano de Mattos; MOTTA, Marly Silva da (Orgs.). **Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas**, 1a. edição. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994, p. 7.

exigências funcionais do sistema administrativo existente e sem consideração suficiente pelos elementos humanos envolvidos.²⁷⁸

Com a ampliação de órgãos, normas e leis, se deu o processo de adequação desse novo sistema legal ao comportamento clientelista. Em perspectiva, a análise dos documentos presentes nesse texto corrobora essa assimilação. Os escritórios de advocacia passaram a exercer, no tocante às subvenções e aos auxílios, o papel de despachante devido ao formalismo institucionalizado nas reformas do governo e, como analisado acima, colaborando com seus clientes que desconheciam os trâmites dessa burocracia e, igualmente, sendo ajudados tanto por seus clientes, através do pagamento de honorários²⁷⁹ por seus serviços, quanto pelo formalismo instituído.

Esses escritórios eram, nesse sentido, “parte integrante de um processo mais amplo de transformação do Estado brasileiro – transformação que, no geral, foi extremamente contraditória, porque articulou traços extremamente “avançados” à manutenção de outros extremamente “tradicionais”.²⁸⁰

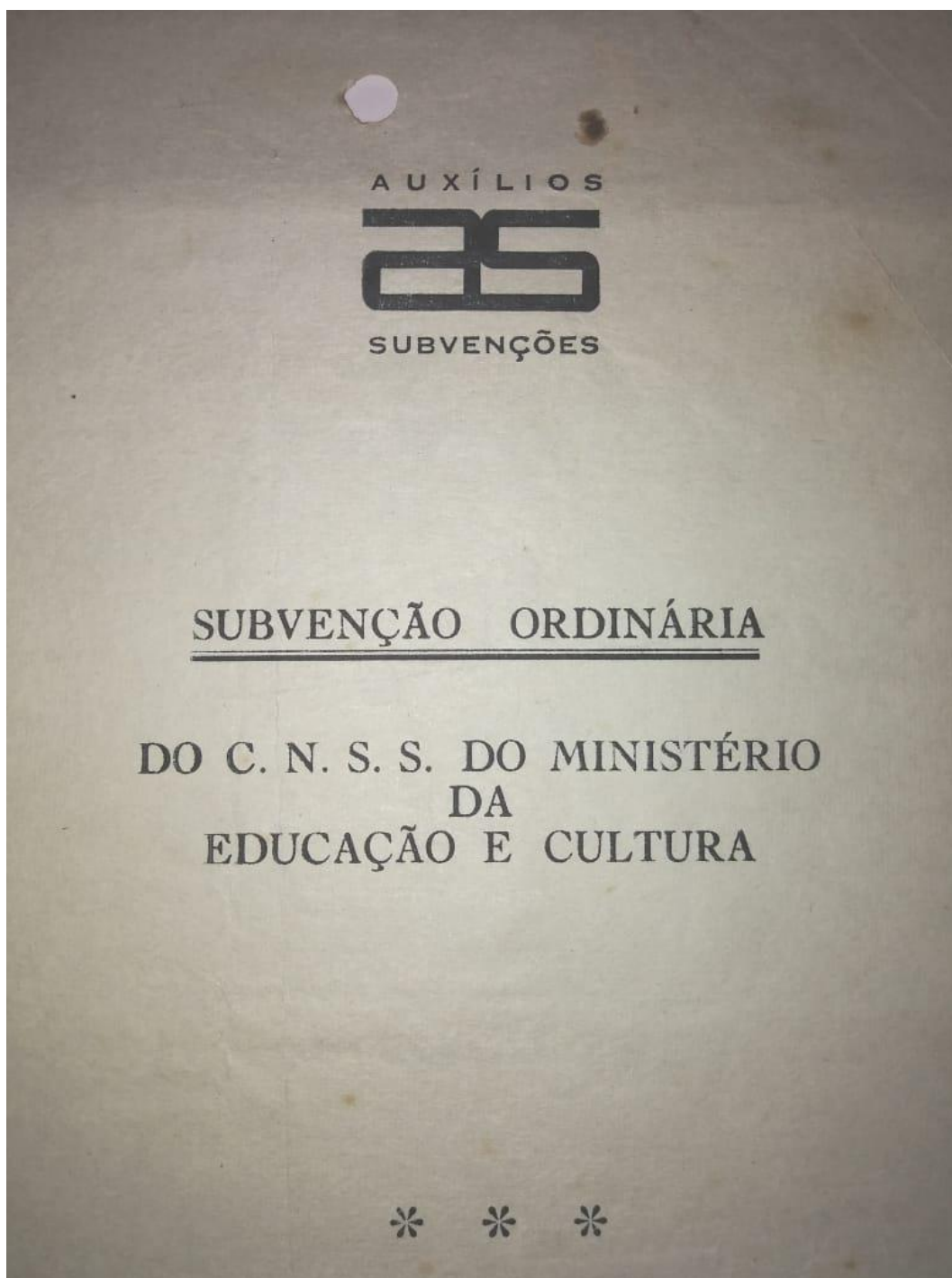
A relação subvencional entre Estado e instituições filantrópicas, com a mediação, em alguns casos, de escritórios de profissionais liberais, tomou um vulto de profissionalização, com criação, por parte dos escritórios, de documentos padrões, cartilhas com instruções de como receber as verbas públicas, via subvenções – ordinárias e ou extraordinárias – e auxílios, conforme podemos observar nas figuras abaixo.

²⁷⁸ GRAHAM, Lawrence S. **Civil service reform in Brazil: principles versus practice**, Place of publication not identified: Univ. Of Texas Press, 2014, p. 6.

²⁷⁹ O Escritório de Advocacia A. S. - Auxílios e Subvenções, de Raul Sérgio Fernandez Vieira e associados. Localizado na Av. Franklin Roosevelt, nº 23, grupo 1.208 na Guanabara. Enviou uma carta à Tenda Espírita Pai Cambinda, em 15 de dezembro de 1966, comunicando o recebimento do pagamento da subvenção ordinária no valor de Cr\$1.000.000,00 (um milhão de cruzeiros) a essa instituição. A carta faz referência à utilização da verba e ao final solicita o pagamento de Cr\$ 90.000,00 (noventa mil cruzeiros) ao escritório citado, discriminados dessa forma: honorários Cr\$ 80.000 (oitenta mil cruzeiros) e despesas Cr\$ 10.000 (dez mil cruzeiros). O pagamento deveria ser realizado em nome de Raul Sérgio Fernandez Vieira. Arquivo Particular da Tenda Espírita Pai Cambinda - Barra Mansa-RJ.

²⁸⁰ GOMES; DIAS; MOTTA (Orgs.), **Engenheiros e economistas**, p. 7.

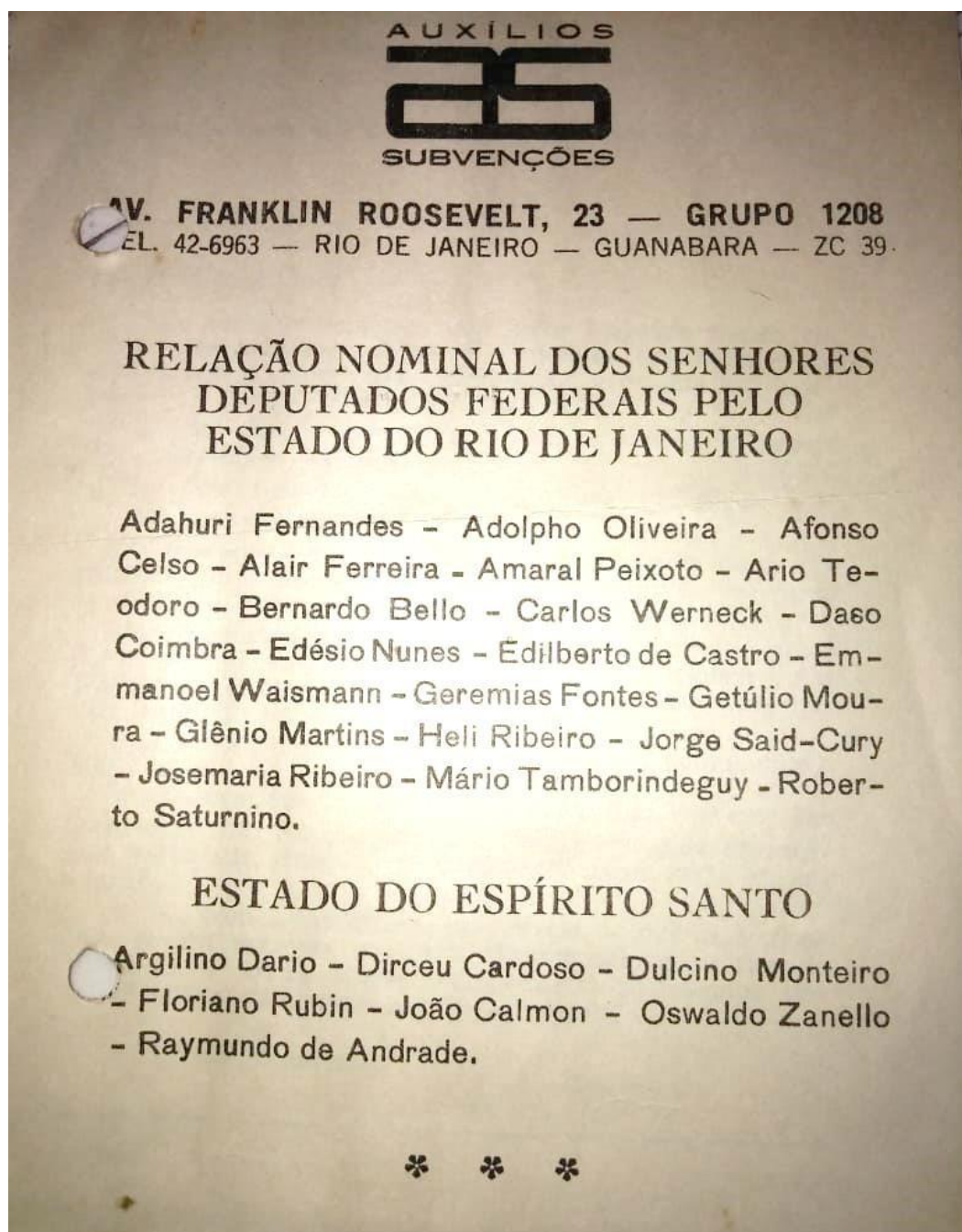
Figura 6 - Capa Manual - Auxílios e Subvenções



Fonte: Arquivo Particular da Tenda Espírita Pai Cambinda²⁸¹.

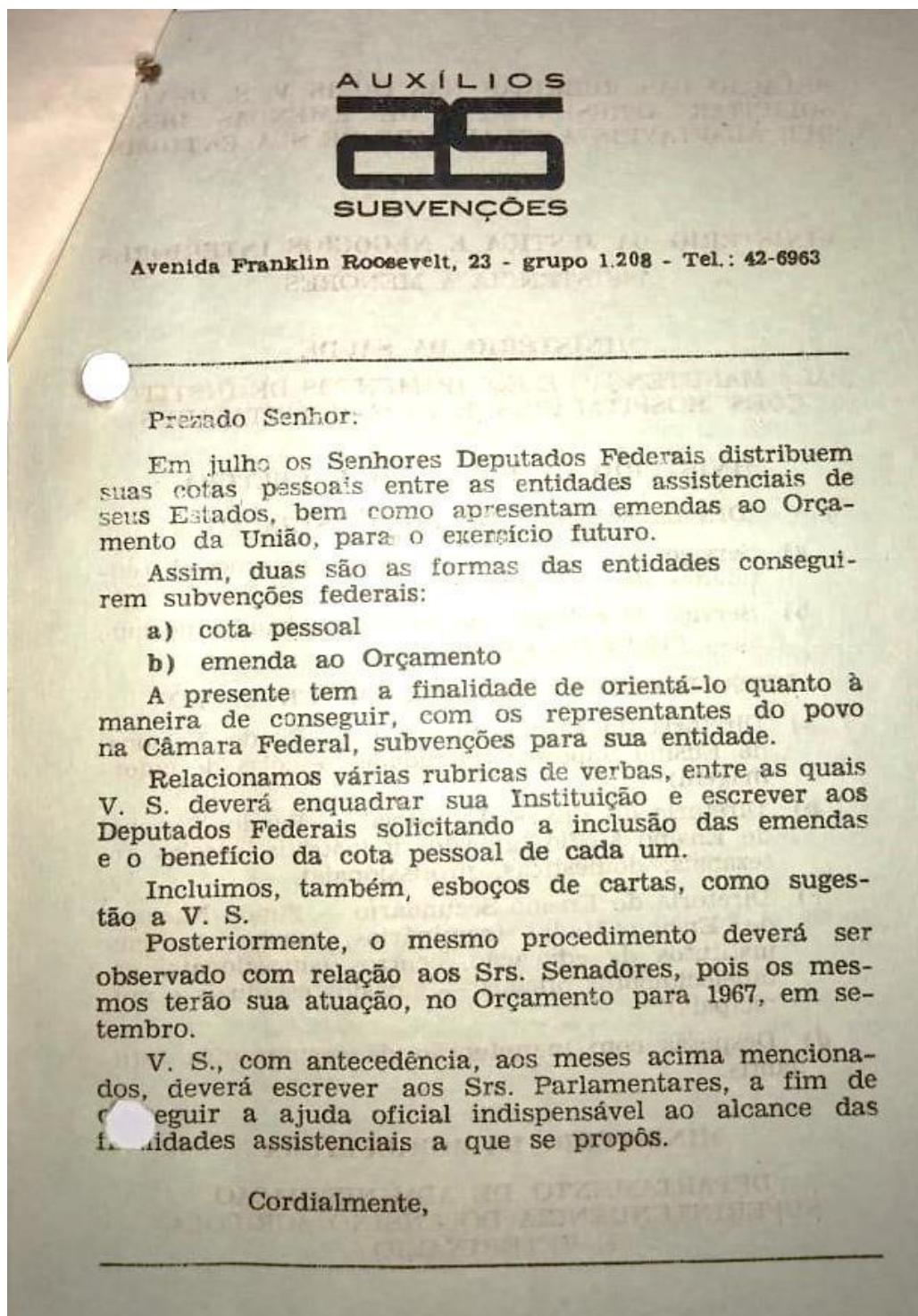
²⁸¹ Pesquisa realizada para a construção da minha Dissertação de Mestrado em 2012 no arquivo particular da Tenda Espírita Pai Cambinda, localizada em Barra Mansa, interior do Estado do Rio de Janeiro. Casa de Umbanda fundada em 08/06/1950 e em funcionamento até a presente data.

Figura 7 - Manual - Relação de Deputados e Senadores do RJ e ES



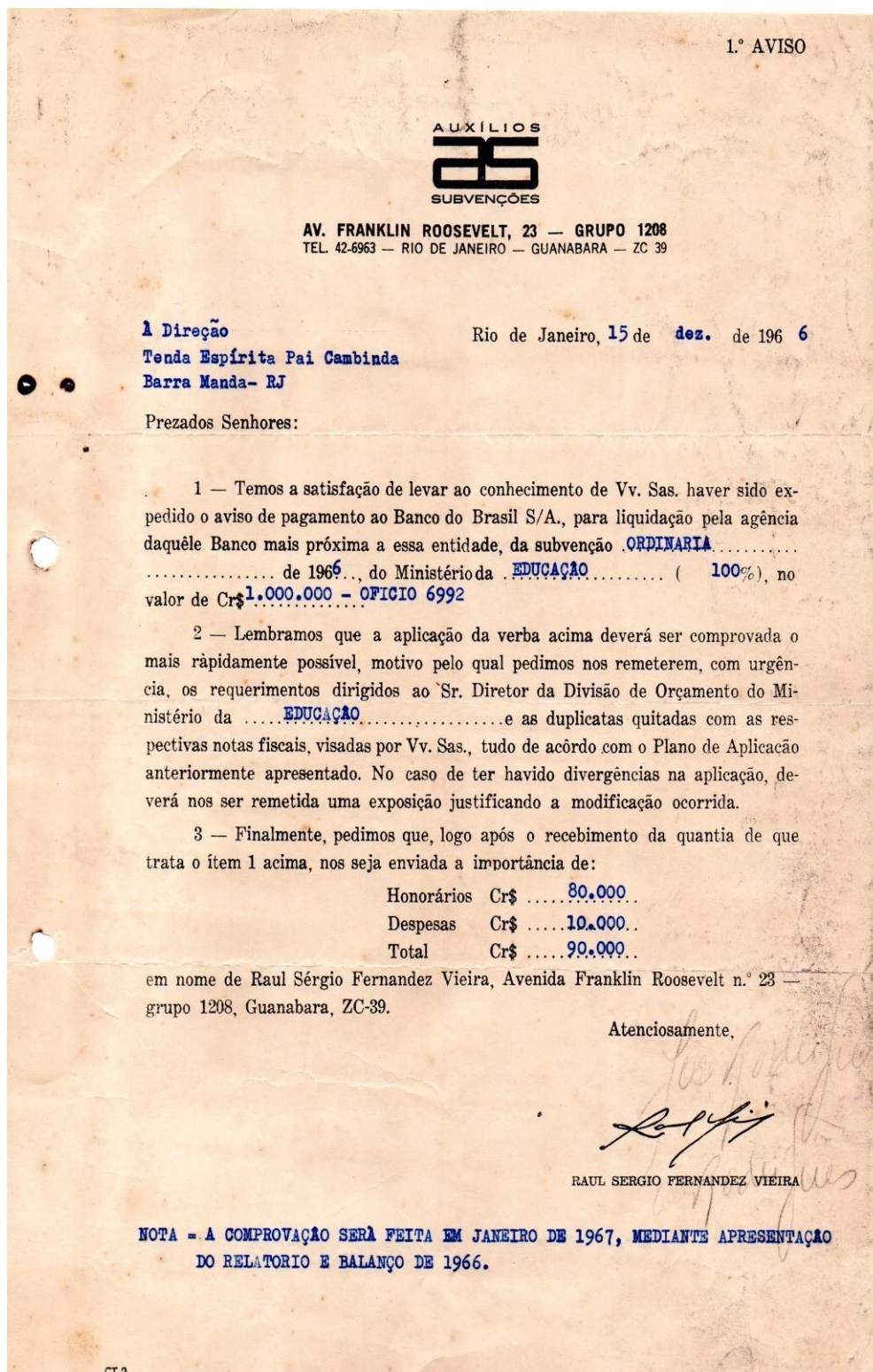
Fonte: Arquivo Particular da Tenda Espírita Pai Cambinda

Figura 8 - Manual - Informações de como solicitar Subvenções



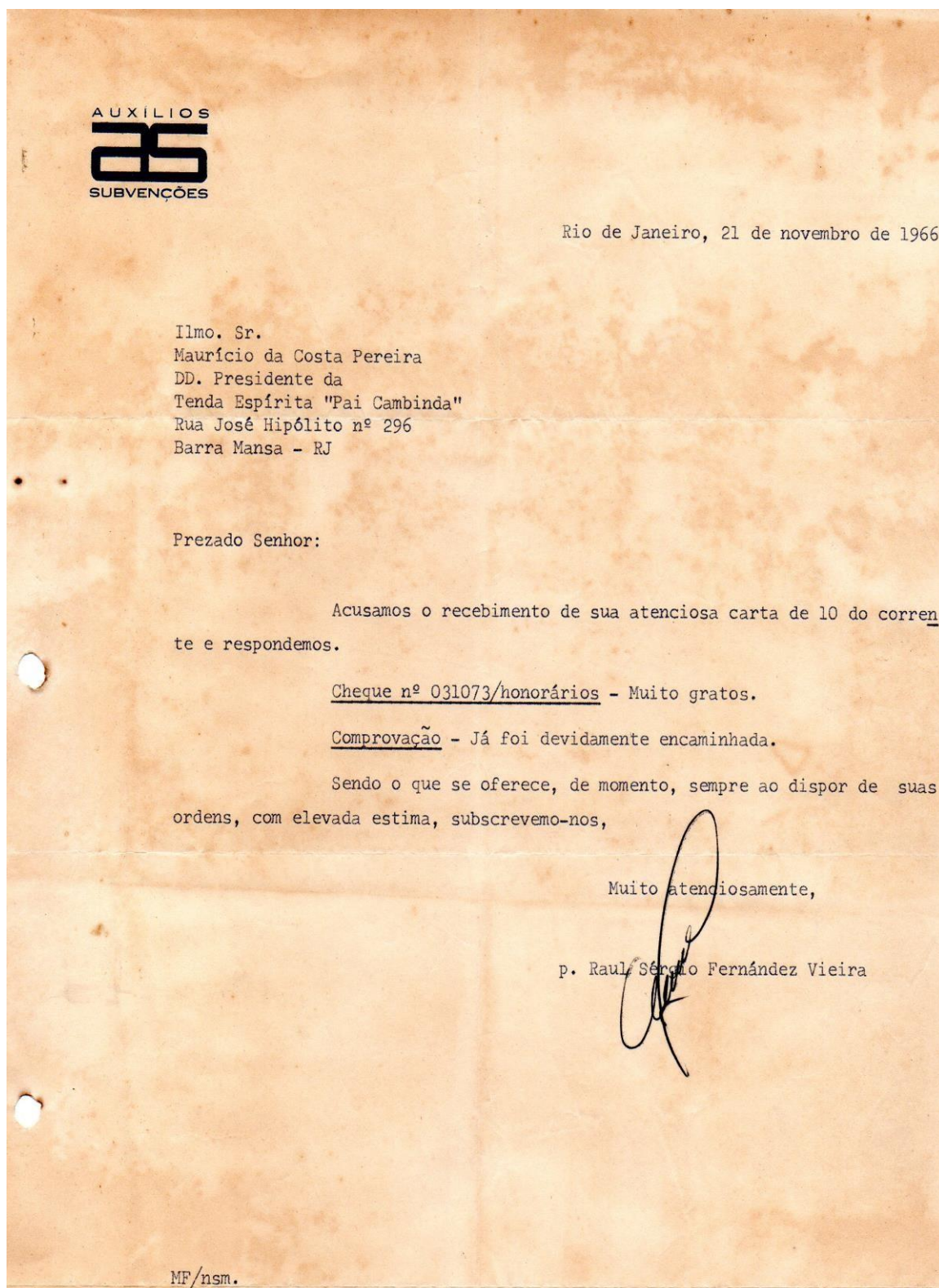
Fonte: Arquivo Particular da Tenda Espírita Pai Cambinda

Figura 9 - Comunicado de Aviso de Pagamento de Subvenção Ordinária e Cobrança de Honorários



Fonte: Arquivo Particular da Tenda Espírita Pai Cambinda

Figura 10 - Comprovante de recebimento de Honorários



Fonte: Arquivo Particular da Tenda Espírita Pai Cambinda

Por conseguinte, o reordenamento institucional formulado a partir de 1930, propiciou a construção de uma política nacional para diferentes áreas, incluindo a de assistência social. Vimos, neste capítulo, que as decisões relativas a essa política passaram a depender de articulações e acordos feitos por uma burocracia estatal, a partir do empenho em uma centralização e fortalecimentos dessa burocracia, assim como a ampliação da atuação legislativa por parte do executivo.

Finalmente, a montagem da estrutura corporativa de intermediação de interesses favoreceu a criação de diversos órgãos dentro do executivo que, a princípio, facilitariam o trabalho de normatização, formulação de políticas e na tomada de decisões nas diversas áreas de atuação do governo. “O que se teve, na verdade, foi uma nova modalidade de articulação entre o mundo dos interesses e a esfera estatal pela institucionalização da estrutura corporativa.”²⁸² Nesse ínterim, foi criado o S.A.M. – Serviço de Assistência a Menores – que foi constituído dentro dessa lógica burocrata e que se transformou em um meio de obtenção de vantagens pelos diversos atores envolvidos na assistência social: pontos que serão discutidos mais à frente.

²⁸² DINIZ. *Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais*, p. 28.

CAPÍTULO III

A Institucionalização do Atendimento aos Menores – O SAM

Na discussão dos capítulos anteriores percebemos que várias instituições eram beneficiadas com subvenções: das de cunho educacionais às de modelos asilares. Contudo, entre as instituições de modelo asilar existiam as que geravam maior preocupação por parte do governo e da sociedade, garantindo uma aceitação de suas atividades. Nos referimos às de atendimento às crianças, e aos adolescentes desvalidos ou em conflito com a lei.

No Brasil essa prática é recorrente, ou melhor, o atendimento aos desvalidos, durante muito tempo, foi uma política no Estado. “Ou seja, as crianças nascidas em situação de pobreza e/ou em famílias com dificuldades de criarem seus filhos tinham um destino quase certo quando buscavam apoio do Estado: o de serem encaminhadas para instituições como se fossem órfãs ou abandonadas”.²⁸³ A partir de uma análise documental observamos que as crianças e adolescentes em situação de risco social eram encaminhadas pelo Estado, no século XIX e primeiras décadas do século XX, às instituições particulares de características asilares para o atendimento e para suprimento das necessidades materiais desses indivíduos.

O Brasil sempre carregou, desde o período colonial, a característica da assistência social concentrada nas ações de instituições filantrópicas leigas e religiosas, principalmente da Irmandade da Misericórdia²⁸⁴, que buscavam oferecer auxílio material e espiritual aos pobres, órfãos, enfermos, alienados e delinquentes. O Estado possuía participação limitada nessa área, concedendo algum tipo de subvenção a essas instituições de caráter privado ou intervindo em situações de calamidade pública, como em épocas de epidemia.²⁸⁵

Essas ações, um tanto quanto pontuais, receberam algumas críticas de estudiosos do assunto da época, atribuindo a característica de “Caridade Oficial do Estado”²⁸⁶ denunciando o modo como o Estado tratava a assistência pública, assinalada por ações descontinuadas,

²⁸³ RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A Institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro, RJ: Brasília, DF: São Paulo, SP: Editora PUC-Rio: CIESPI; UNICEF; Edições Loyola, 2004, p. 13.

²⁸⁴ “A Irmandade de Nossa Senhora, Madre de Deus. Virgem Maria da Misericórdia, ou simplesmente Misericórdia, foi criada em Portugal no final do século XV sob auspício da rainha d. Leonor, o que lhe garantiu prestígio e proteção régia, diferenciando-a das outras confrarias criadas na mesma época” (verbete do Hospital da Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro *apud* SANGLARD, Gisele Porto. **Entre os salões e o laboratório: filantropia, mecenato e práticas científicas no Rio de Janeiro, 1920-1940**. Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro (RJ), 2005, p. 64.

²⁸⁵ RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Cortez Editora, 2008.

²⁸⁶ Sobre isso ver: PILOTTI, Francisco J; RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**, São Paulo (SP): Cortez, 2009, p. 240.

desorganizadas e de breve duração com resultados frívolos, porquanto não havia política de Estado sobre o assunto. Segundo Pilotti e Rizzini os trabalhos de assistência eram realizados parceladamente, sem o rigor técnico e cooperação eficaz, “sem a organização inteligente dos auxílios recíprocos e dos resultados compensadores”.²⁸⁷

Devido a essa falta de organização à assistência de crianças e adolescentes que necessitavam do Estado, foi elaborado, primeiro no campo das ideias e depois de forma material, um órgão que concentrasse as ações de assistência ao *menor*, primando pela eficiência, organização e ações continuadas de apoio aos menores. Por conseguinte, surgiu o Serviço de Assistência ao Menor – SAM.²⁸⁸ Veremos um pouco mais da criação e função desse órgão.

3.1- Percurso do Atendimento a Menores

A assistência oficial no final do século XIX seguia a tradição da caridade do século anterior, abrigando crianças e adolescentes, em locais organizados e mantidos pela sociedade civil sem uma organização técnica que garantisse proteção, educação e dignidade para os abrigados, mesmo havendo clamores de elementos da sociedade para a especialização do atendimento, conforme citado no texto introdutório.

Nas primeiras décadas do século XX, a preocupação com a criança e adolescente estava atrelada a preocupação com o desenvolvimento do país. O Brasil passava por diversas alterações no cenário político, econômico e social, pós Proclamação da República e pós-abolição, assim como a entrada de imigrantes no país, promovendo um aumento no contingente de homens, mulheres e crianças nos centros urbanos.²⁸⁹

As cidades cresceram rapidamente incentivando o interesse de especialistas em compreender as mudanças produzidas pelo desenvolvimento industrial. A industrialização proporcionou,

transformações tecnológicas, econômicas e demográficas, novos conceitos, valores e subjetividades inseria-se em inquietações eugênicas que pregavam que sua população deveria ser de gente saudável e, para que o Brasil pudesse se tornar uma grande nação, era preciso criar mecanismos de regulação social, principalmente para dar conta das “classes inferiores” e “portadoras de degenerescências”, cujos problemas eram de

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ Instituições oficiais de assistência ao menor já existiam no Distrito Federal e em outros Estados. Contudo, o Serviço de Assistência a Menores (SAM) pode ser considerado o primeiro órgão nacional de regulação, fiscalização e assistência técnica e material de atendimento ao menor.

²⁸⁹ DRAIBE, Sônia Miriam. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930 - 1960**, 2a. ed. Santa Ifigênia: Paz e Terra, 2004.

ordem social e moral. De acordo com os preceitos eugênicos, “Purificando a raça” galgaríamos importantes degraus na “escala evolutiva”.²⁹⁰

O pensamento higienista²⁹¹ da época implantou um ideário do saneamento moral, focalizando nos grupos com risco social, como: os pobres, os *menores*, os loucos, as prostitutas, entre outros que, conforme esses pensadores, precisariam, de alguma forma, serem protegidos e amparados para que melhorassem a higiene nas cidades e não causassem nenhum problema para a sociedade.²⁹² Neste momento, os discursos sobre a infância eram especificamente discursos de prevenção e profilaxia.²⁹³

Ao pensar na construção da narrativa do período estudado acerca da infância, é preciso pensar a categoria *menor*. Adriana Viana escreveu em sua tese que a construção da terminologia *menor* desempenha um papel simbólico, ao desagrupar e depois reagrupar certos indivíduos presentes em uma representação coletiva de infância. Analisamos que o termo favorecia a consolidação da desigualdade de acesso e a direitos estabelecidos no período, em decorrência de um processo mais abrangente de hierarquização social.²⁹⁴

A construção do termo apresenta-se como forma de diferenciar os indivíduos de acordo com os direitos e deveres que eles deveriam possuir ou seriam obrigados a seguir como brasileiros. Observando as principais leis sobre o assunto, chamou-nos a atenção a representação histórica de pensar estes indivíduos a partir de uma idealização menorista.²⁹⁵ Entendendo o menor não somente como menor de idade, mas como menor em direitos. Dessa forma a relação entre “maiores e menores” era definida pela desigualdade de recursos oferecidos nas mais diversas situações sociais.²⁹⁶ “Por sua vez, tal desigualdade encontraria sua expressão mais formalizada em todo o corpo de leis que tratam do tema, seja como objeto central de regulamentação, seja como critério diferenciador de determinadas leis”.²⁹⁷

²⁹⁰ SILVA JUNIOR, Nelson Gomes de Sant’Ana e; GARCIA, Renata M. Moncorvo Filho e algumas histórias do Instituto de Proteção e Assistência à Infância, Estudos e Pesquisas em Psicologia, v. 10, n. 1, p. 613–639, 2010, p. 2.

²⁹¹ O higienismo brasileiro pode ser definido como o estabelecimento de normas e hábitos para conservar e aprimorar a saúde coletiva e individual. Contudo, foi um movimento complexo visto sua generalidade difusa e heterogênea, tanto no âmbito político quanto no científico. O “movimento higienista” era altamente heterogêneo sob o ponto de vista teórico (nos seus fundamentos biológicos e raciais) e ideológico (liberalismo e antiliberalismo). Sobre isso ver: HOCHMAN, Gilberto. **A Era do Saneamento: As bases da política de Saúde Pública no Brasil**, [s.l.: s.n.], 2012. PILOTTI; RIZZINI. **A arte de governar crianças**. JUNIOR, Edivaldo Góis, **Movimento Higienista e o Processo Civilizador**: p. 9 - 15.

²⁹² SILVA JUNIOR, GARCIA. **Moncorvo Filho e algumas histórias do Instituto de Proteção e Assistência à Infância**, p. 2.

²⁹³ RIZZINI; RIZZINI. **A institucionalização de crianças no Brasil**.

²⁹⁴ VIANNA, Adriana de Resende Barreto. **O mal que se adivinha: polícia e menoridade no Rio de Janeiro, 1910-1920**, Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, Arquivo Nacional, 1999, p. 17.

²⁹⁵ Categoria também pensada por Irene Rizzini, que a partir dessa concepção, analisa o atual processo de criminalização da pobreza, ademais dividindo a política de atendimento à criança em: política para a criança rica e política para criança pobre. Para fins de aprofundamentos a partir da categoria socioeconômica, ver RIZZINI; RIZZINI, **A institucionalização de crianças no Brasil**.

²⁹⁶ VIANNA. **O mal que se adivinha**, p. 17.

²⁹⁷ *Ibid.*

Um ponto importante, defendido por Adriana Viana, é o termo *menor* estar, também, relacionado à atuação policial no período, implicando uma forma particular de poder policial que diferenciava os indivíduos e os classificava a partir de critérios próprios do aparelho repressor estatal. Esses indivíduos ou seus representantes legais, no entanto, não possuíam meios para combater essa classificação e as consequências que ela trazia. Isto posto, o poder policial acabava por atribuir um caráter inferiorizado aos responsáveis desses *menores*, estabelecendo um processo de desautorização destes.²⁹⁸

A prisão ou detenção do indivíduo era o que o caracterizava como *menor*, assumindo integralmente outros aspectos da categoria, para além da faixa etária ou aparência.

Sendo assim. É possível pensar como a administração (no sentido do aparato estatal que viabiliza o controle de determinadas populações compreendidas como nacionais); seria capaz de produzir significados e identidades e não apenas de obedecer, sob forma de uma determinada organização burocrática, a significados e identidades que lhe fossem supostamente anteriores.²⁹⁹

A população infanto-juvenil social e economicamente necessitada era associada à uma concepção de risco social e moral para a parcela privilegiada da sociedade, por consequência era necessário um tratamento diferenciado a esses *menores*, assemelhado ao tratamento dado aos criminosos.

Práticas repressivas, punitivas e autoritárias, com vieses assistencialistas, revitimadoras, estigmatizantes e excludentes eram comuns no período. Não havia o pensamento de promoção da igualdade de condição a todas as crianças e adolescentes, acentuando a desigualdade de tratamento, reforçada pelas decisões discricionárias do poder judiciário e do poder policial.³⁰⁰

Analisando as fontes e a bibliografia sobre o assunto percebemos que o termo *menor* possuía, e ainda possui, uma perspectiva de classe e raça, já que era utilizado para se referir às crianças e adolescentes pobres e negros.

É meritório pensarmos de forma mais aprofundada em relação à população infanto-juvenil, analisar transversalmente que a formação da sociedade brasileira foi baseada na violência, com raízes profundas na forma como foi a colonização, a escravidão de africanos e seus descendentes e a dizimação de nativos americanos.

²⁹⁸ Adriana Viana não propõe que os agentes policiais escolhessem prender pessoas por estereótipo ou condição financeira. A autora cita que tomou essa identificação “como a condição de existência desses menores. Se era possível existir uma unidade para além do estoque de classificações empregadas e das diferentes histórias de vida, é justamente porque a ação policial criava *menores* ao identificar indivíduos dessa forma”. Op. cit., p. 18.

²⁹⁹ *Ibid.*.

³⁰⁰ RIZZINI Irene. RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil.**

Diante disso, para a organização política construída no Brasil não existia diferenciação entre uma pessoa adulta e uma criança. À população infanto-juvenil negra e pobre dos períodos pré e pós abolição havia uma diferenciação de tratamento em relação a outras crianças.³⁰¹ “A criança escrava não era, pois, objeto de proteção por parte da sociedade. Sua sina estava traçada como prioridade individual do senhor seu dono, como patrimônio e mão de obra”.³⁰²

A população negra estava, no período compreendido entre a abolição e o da experiência democrática, relacionada diretamente ao desenvolvimento político, econômico e estrutural da sociedade brasileira. A vida de negros, no pós-abolição, estava associada à de outros indivíduos que compunham classes e grupos sociais hierarquicamente inferiores. Consequentemente, os negros eram submetidos a mesma engenharia de dominação de classe que atingiam outros grupos subordinados. No entanto, estes, também, enfrentavam dificuldades relacionadas à sua condição racial.³⁰³

Destarte, Carlos Hasenbalg, defende em sua Tese de Doutorado, que a estratificação racial não é fruto do escravismo, mas sim do racismo e da discriminação que provocam uma “subordinação social de não-brancos e seu recrutamento a posições sociais inferiores”.³⁰⁴ Tal fato está atrelado a um discurso racista produzido no século XIX, a partir de experiências científicas europeias, que chega ao século XX e vai afetar o trato com essa *menoridade*.

A assimilação desses ideais fora qual uma epidemia entre os homens letrados principalmente do final do século e início do que muitos pensavam sobre a construção de uma identidade do elemento brasileiro e a própria formação da sua nacionalidade. Estes ideais – o darwinismo social, o positivismo de Comte e o evolucionismo de Spencer – informavam aos cientistas brasileiros os perigos da constituição racial existente no país, o que, em última instância, impediria a construção de uma nação civilizada (leia-se, branca, desenvolvida, ilustrada, industrializada). Estas verdadeiras bases teóricas em muito ajudaram autoridades públicas e cientistas na arquitetura de planos que visavam solucionar os “males” que os africanos e seus descendentes poderiam gerar na constituição do “povo” desejado para o país.³⁰⁵

Ao analisar os castigos físicos na Marinha de Guerra, no início do século XX, Álvaro Pereira do Nascimento discorre sobre a questão racial ser um dos fatores desses castigos. A maioria dos marinheiros eram negros e tal fato era reconhecido como um dos grandes males da Marinha.

³⁰¹ Sobre isso ver: FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil, *in*: **A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro (RJ): Editora Universitária Santa Úrsula, 1995. Pág. 205

³⁰² *Ibid.*, pág. 206.

³⁰³ HASENBALG, Carlos. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: Ed. UFMG; IUPERJ, 2005, p. 20.

³⁰⁴ *Ibid.*

³⁰⁵ NASCIMENTO, Álvaro Pereira do. **A ressaca da marujada: recrutamento e disciplina na Armada Imperial**. Rio de Janeiro (RJ): Presidência da República, Arquivo Nacional, 2001, p. 60.

E boa parte dos que foram influenciados pelas ideais raciais do final do século XIX a “preguiça”, a “incapacidade de progredir”, os vícios do jogo, do alcoolismo, das brigas, das violências sexuais, dos sambas, do desperdício sem a previdência e tantos outros costumes reprovados pelo jovem oficial branco, eram males inatos (ou “contingentes”) aos negros, que influenciavam os marinheiros de outras raças — mulatos, caboclos, brancos e quase brancos.³⁰⁶

O interessante é observar que o alistamento desses marinheiros, por diversas vezes, era realizado compulsoriamente a partir da atuação policial, inclusive enviando *menores* para os quadros das escolas de aprendizes. Ou seja, o indivíduo era detido ou preso e encaminhado para a Marinha de Guerra para que ele fosse reeducado, reformado e pudesse se transformar em alguém produtivo para o país.³⁰⁷

De fato, desde as últimas décadas do século XIX, o pobre e o negro passaram a ser cada vez mais alvos de políticas públicas truculentas e autoritárias. Nos discursos eram apontados como membros das “classes perigosas” e, por isso mesmo, ameaças à segurança e ao bem-estar do cidadão e de suas propriedades. Daí a criação de instituições que ao bem-estar do cidadão e de suas propriedades. Daí a criação de instituições que intervinham nas habitações populares, na reurbanização da cidade, no controle das doenças etc. De certo, à polícia restava a exclusão de certos indivíduos do espaço público, já que, segundo os discursos destas autoridades, por serem pobres e/ou negras estariam mais propensos ao crime e à proliferação de outros males.³⁰⁸

Na formação policial havia uma preocupação com a identificação de *criminosos natos*, inspirados nos estudos científicistas europeus, isto posto não há como não reconhecer que a atividade policial e a criação da categoria *menor* estivessem perpassadas por princípios raciais.³⁰⁹

O jornal Diário de Notícias, edição 5.271 de 1940, noticiou que o menor João, preto de 1(um) ano de idade, brincava às margens da Estrada de Ferro Maricá e foi atropelado, teve escoriações pelo corpo e na cabeça, mas passava bem.³¹⁰ Já o jornal A Noite trouxe uma nota, na edição 6.516, de 06 de janeiro de 1930, sobre o falecimento de forma trágica de um menor, sendo seu corpo levado ao Instituto Médico Legal e depois dos procedimentos legais, enterrado no cemitério de São Francisco Xavier como indigente, já que não houve ninguém “interessado pela sua sorte”.³¹¹

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 62.

³⁰⁷ *Ibid.*, p. 64–70.

³⁰⁸ *Ibid.*, p. 66.

³⁰⁹ VIANNA, Adriana. **O mal que se adivinha**, p. 103–105.

³¹⁰ Diário de Notícias de 03 de janeiro de 1940. Ed. 5.271. Pág. 1. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=093718_02&PagFis=6670&Pesq=Servi%c3%a7o%20de%20Assist%c3%aaancia%20a%20menores Acessado em: 23/04/2019.

³¹¹ A Noite, de 06 de janeiro de 1930. Ed. n° 6.516. Pág. 2. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital Disponível em: memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970_03&pesq=menor&pasta=ano%20193 Acessado em: 23/04/2019

Já o *Jornal do Brasil*, em sua primeira edição, no dia primeiro de janeiro de 1930, na sessão de classificados, trazia um anúncio de oferta de trabalho na qual contratariam uma “*mocinha branca para ama seca de uma criança de dois anos*” (Grifo nosso).³¹² Em seguida a essa publicação, chamou-nos atenção outro anúncio em que uma mulher procurava emprego para prestar serviços domésticos em residência de um casal ou família pequena. O interessante é que ela informa que carregava consigo um menor de 6 (seis) anos que dormiria no aluguel.

Infere-se que o anúncio partia de uma mulher negra que oferecia seus serviços, mas que juntamente com ela estaria nesse local uma criança, também negra. Por isso o emprego da palavra menor, tão comum à época.

Caetana Damasceno analisou que o universo dos anúncios de classificados e dos serviços prestados a terceiros, principalmente os serviços domésticos, possuíam uma codificação em relação à cor. Era comum, em 1930, a utilização da cor para determinar o tipo de trabalhador que seria contratado, como demonstrado acima. Ou seja, havia nos anúncios de oferta ou procura de emprego uma condicionalidade racial dos candidatos aliada à discriminação da cor.

A lógica dessa experiência se evidencia nas ações certamente criativas dos sujeitos históricos (as pessoas envolvidas) quando estes, por exemplo, se comunicam formalmente, por meio do uso de categorias e expressões mais ou menos apropriadas ao entendimento mútuo, como nas situações nas quais se procura trabalho recorrendo ao que anunciantes exigem nos jornais. Por outras palavras, os anunciantes usam uma linguagem comum visando o recrutamento e a ocupação dos postos de trabalho disponíveis nos diferentes níveis da hierarquia ocupacional. Neste sentido, os anúncios endereçados ao universo dos “serviços pessoais a terceiros” parecem cuidadosamente codificados e expressam certos matizes de uma geografia racial engendrada pelos “novos” estilos de vida urbana, dos anos de 1930, no Rio de Janeiro.³¹³

Consequentemente quem procura e quem oferece emprego domina essa codificação para negociar acessos ao mercado de trabalho. Destarte, o silêncio em relação à cor do referido anúncio diz muito sobre quem procura essa colocação no mercado, visto que havia o que Damasceno analisa como “pacto do silêncio”, ou como Hebe Mattos discutiu como o silêncio sobre a cor.³¹⁴ Portanto, atribuíam-se essa diferenciação entre criança e menor, claramente entre questões de classe e raça.

³¹² *Jornal do Brasil*, de 01 de janeiro de 1930. Ed. nº 01. Sessão de Classificados. Pág. 02. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_05&pesq=criança&pasta=ano%20193 Acessado em: 10/05/2019

³¹³ DAMASCENO, Caetana. **Segredos da boa aparência: da “cor” à “boa aparência” no mundo do trabalho carioca (1930-1950)**, 1a ed. Seropédica, RJ: Edur UFRRJ, 2011.

³¹⁴ Sobre isso ver: CASTRO, Hebe Maria da Costa Mattos Gomes de. **Das cores do silêncio: os significados da liberdade no Sudeste escravista - Brasil século XIX**, 3. ed., Rev. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2013. E, DAMASCENO, **Segredos da boa aparência**.

Figura 11- Internos da Escola João Luiz Alves durante Festa de Natal – 1954



Fonte: Arquivo Digital. Arquivo Nacional.³¹⁵

³¹⁵ Foto: Festa de Natal na Escola João Luiz Alves. Ilha do Governador, Rio de Janeiro, RJ. 19/12/1954 – Autor não informado. Coordenação de Documentos Audiovisuais e Cartográficos CODAC- Arquivo Digital do Arquivo Nacional - Disponível em: http://sian.an.gov.br/sianex/Consulta/Pesquisa_Livre_Painel_Resultado.asp?v_CodReferencia_id=1467118&v_abas=2 Acessado em: 24/05/2019

Figura 12 - Festa de Natal na Escola João Luiz Alves - 1954



Fonte: Arquivo Digital. Arquivo Nacional.³¹⁶

³¹⁶ Idem.

Figura 13 - Almoço dos internos do Instituto Premonitório XV de Novembro



Fonte: Arquivo Digital. Arquivo Nacional.³¹⁷

As fotos analisadas na pesquisa demonstram que muitas das crianças internadas nas unidades do SAM eram negras, corroborando a discussão sobre a construção da categoria *menor* pelo aparelho estatal e o modo como essas crianças eram tratadas nas duas primeiras décadas do século XX.³¹⁸

³¹⁷ Foto: Almoço dos internos do Instituto Premonitório XV de Novembro. Quintino, Rio de Janeiro, RJ. 19/12/1954 – Autor não informado. Coordenação de Documentos Audiovisuais e Cartográficos CODAC- Arquivo Digital do Arquivo Nacional - Disponível em: http://sian.an.gov.br/sianex/Consulta/Pesquisa_Livre_Painel_Resultado.asp?v_CodReferencia_id=1467118&v_aba=2 Acessado em: 24/05/2019

³¹⁸ Analisamos muitas reportagens e dossiês que continham fotos das instituições ligadas ao SAM. Dentre as várias fotos há a percepção visual de que havia uma quantidade maior de crianças negras do que brancas. Não conseguimos dados sobre essa informação, não porque eles não existam, mas porque não era essa a finalidade da tese. Contudo, sabemos que um estudo mais pormenorizado sobre o assunto se faz necessário. Alguns estudos nos ajudaram, como: VIANNA, **O mal que se adivinha**. CUNHA, Olívia Maria Gomes da. **Intenção e gesto: pessoa, cor e a produção cotidiana da (in)diferença no Rio de Janeiro, 1927-1942**, Rio de Janeiro (RJ): Presidência da República, Arquivo Nacional, 2002.

Contudo, é possível observar avanços legais em relação ao *menor*, um tratamento jurídico diferenciado a crianças e adolescentes e que aos poucos “foi sendo incorporado à legislação, com repercussão na esfera da ação, sendo o Estado chamado a intervir”.³¹⁹ Por exemplo, o Código Penal de 1890 estabeleceu a inimputabilidade absoluta para as crianças até 9 (nove) anos. De 9 (nove) aos 14 (quatorze) anos, havia uma liberdade decisória por parte do juiz para reconhecer a inimputabilidade, analisando se o *menor* havia ou não agido por vontade própria.³²⁰

Percebemos que assim como ocorre na atualidade, as ações positivas dos legisladores em relação à infância, figuravam muito mais no papel do que na prática, ou seja, os benefícios não eram efetivados. Até mesmo porque a norma não refletia o comportamento da sociedade do período, ademais diante das fontes analisadas, percebemos que o tratamento dispensado ao *menor* era bem pior ao que se encontrava na letra da lei. As instituições assistenciais do período, religiosas ou não, a partir da percepção do *menor* como um ser carente e abandonado, guiavam suas ações em torno de uma prática assistencialista e repressiva.

Na segunda década do século XX, foi promulgado o primeiro Código de Menores, que acresceu o controle sobre crianças e adolescente a partir de uma centralização de poder e ação nas mãos do juiz.

Apresentando o padrão dos *menores* abandonados e órfãos, em completa ou parcial ausência dos pais/responsáveis; os inadaptados, que se encontravam em dificuldade de adaptação familiar e comunitária; e os infratores, autores de violação penal, como aqueles que representavam um perigo moral para a sociedade e conseqüentemente reforçando “a concepção menorista resume a criança sem família como incapaz, perigosa, marginal, delinquente, enfim um ‘menor’”.³²¹

A ideia de proteção à infância foi intensificada a partir da segunda década do século XX, quando ocorreu a tentativa de uma normatização de condutas, domesticando corpos e “delimitando fronteiras entre o normal e o patológico”.³²² Segundo os pensadores na época, as famílias deveriam ser formadoras de cidadãos capazes de fazer o país prosperar social e economicamente, qualquer desvio desse “objetivo maior” acarretava a responsabilização dessas

³¹⁹ PILOTTI, Francisco. RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças**, p. 99.

³²⁰ BRASIL. Código Penal. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D847.htm Acessado em 10/05/2019

³²¹ ANJOS, Lídia Carla Araújo dos; REBOUÇAS, Gabriela Maia. **Da concepção do “menor” ao surgimento da criança e do adolescente enquanto sujeitos de direitos: Uma concepção histórica, História do direito I** - CONPEDI, 2014, p. 9.

³²² SILVA JUNIOR, GARCIA. Moncorvo Filho e algumas histórias do Instituto de Proteção e Assistência à Infância.

famílias, justificando a intervenção do Estado. “O lar burguês tornou-se referencial e modelo sanitário, moral e arquitetônico das condições de existência na cidade”.³²³

Isto posto, ao longo das três primeiras décadas do século XX “surgiram os reformatórios e as escolas premonitórias e correccionais, para onde foram distribuídos ‘menores abandonados e viciosos’³²⁴”. Essas denominações substituindo o termo asilo indicam mudanças na concepção da assistência, destinada, a prevenir as desordens e recuperar os desviantes.

3.2- Das Escolas Premonitórias e Correccionais ao Serviço de Assistência a Menores - SAM

Em 1903, a Escola Premonitória Quinze de Novembro³²⁵ recebeu uma nova regulamentação, através do decreto nº 4.780, de 2 de março, objetivando “dar educação física, profissional e moral aos menores abandonados e recolhidos ao estabelecimento por ordem das autoridades competentes”.³²⁶ O nome da instituição era relacionado a característica para a qual ela foi criada, a de prevenir que os menores abandonados se transformassem em infratores no futuro.³²⁷

As casas correccionais passaram por uma reformulação em 1902, através da Lei nº 947 de 29 de dezembro de 1902, com a finalidade de reabilitar a partir do trabalho e da instrução, os mendigos válidos, vagabundos ou vadios, capoeiras e *menores viciosos*³²⁸ que fossem encontrados e julgados no Distrito Federal³²⁹. No artigo 7º, a lei ampliava a categoria de indivíduos a serem recolhidos à essas casas correccionais, como:

- I. Os menores de 14 anos, maiores de 9, inculcados criminalmente que forem julgados como tendo agido sem discernimento, nos termos dos arts. 30 e 49 do Código Penal.
- II. Os menores abandonados de 14 anos, maiores de 9 que, por serem orfãos ou por negligência ou vícios, ou enfermidades dos pais, tutores, parentes ou pessoas em cujo

³²³ *Ibid.*

³²⁴ PILOTTI, Francisco. RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças**, p. 223.

³²⁵ “Fundada em 03 de dezembro de 1899 pelo então Chefe de Polícia do Rio de Janeiro, Dr. João Brasil Silvado, sendo subordinada à 2ª Seção da Diretoria da Justiça do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Pouco tempo após sua criação foi acrescido o termo “correccional” ao nome da instituição, reforçando o seu caráter punitivo, recebendo menores recolhidos pelo corpo policial da cidade, tinha como objetivo principal servir de internato para os menores recolhidos na rua pela polícia do Rio de Janeiro, mas que ainda não tinham incorrido em qualquer tipo de sanção penal.” VIANNA, **O mal que se adivinha: Polícia e minoridade no Rio de Janeiro, 1910-1920**.

³²⁶ BRASIL. Decreto nº 4.780 de 02 de março de 1903. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-4780-2-marco-1903-515922-publicacaooriginal-1-pe.html> acessado em: 25/01/2019

³²⁷ VIANNA, Adriana de Resende Barreto. O mal que se adivinha. p. 63.

³²⁸ Terminologia da época. BRASIL, decreto nº 4.780 de 02 de março de 1903. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-4780-2-marco-1903-515922-publicacaooriginal-1-pe.html> acessado em: 25/01/2019

³²⁹ BRASIL. Lei nº 947 de 29 de dezembro de 1902. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-947-29-dezembro-1902-584264-republicacao-107075-pl.html> acessado em: 25/01/2019

poder, guarda ou companhia, vivam, ou por outras causas, forem encontrados habitualmente sós na via pública, entregues a si mesmos e privados de educação.³³⁰

Com a promulgação da Lei 947/1902, foi necessária a reformulação da antiga Escola Premonitória Quinze de Novembro, conhecida, também, somente como Quinze de Novembro, ocorrida em 1903, com o intuito de modernizar o atendimento a esses menores. Visto que os intelectuais e os técnicos do Poder Judiciário do período procuravam se espelhar em outras sociedades, como a europeia e a norte-americana, tratadas no decreto como “povos cultos”, no que diz respeito ao atendimento a esses indivíduos.³³¹

A ideia de que se os *menores* estivessem em um lugar que fosse similar a um ambiente familiar, em que estudassem e aprendessem um ofício, trazendo melhores resultados no desenvolvimento dos mesmos e da sociedade³³² foi uma motivação para a nova regulamentação da Escola Correccional. Percebemos então uma mudança na concepção da assistência, destinada a partir daquele momento, a prevenir as desordens e recuperar os desviantes, a partir do pensamento higienista presente no início do séc. XX.

Por exemplo, Franco Vaz (1905) escreveu no seu relatório sobre a Quinze de Novembro, o discurso do então presidente da República, Rodrigues Alves (1902 a 1906) invocando sua

clara percepção de que numa cidade moderna e *saneada* era preciso também uma população *expurgada de seus piores elementos* (...) era urgente e indispensável reprimir a vagabundagem, o vício e o crime com a criação de colônias correccionais, preservando ao mesmo tempo, a mocidade que para aquele se dirigia, por meio d’uma educação em instituições apropriadas.³³³[Grifo nosso]

Outras casas premonitórias e correccionais surgiram, seguindo o mesmo intuito da Quinze de Novembro, inclusive em outros Estados. Muitas dessas casas erigidas nas primeiras décadas do século XX possuíam características repressivas, como a Casa de Detenção do Distrito Federal e a Colônia Correccional de Dois Rios.

Aos chefes de polícia e delegados auxiliares no Distrito Federal, desde 1899, competia combater os crimes de vadiagem, mendicância, capoeiragem, embriaguez, jogos de azar, loterias e rifas não autorizadas por lei, movendo ações contra tais crimes, controlando as fases do julgamento, assim como executando a sentença.³³⁴ Consequentemente a polícia ficava a

³³⁰ Idem.

³³¹ BRASIL. Decreto nº 4.780 de 02 de março de 1903. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-4780-2-marco-1903-515922-publicacaooriginal-1-pe.html> acessado em: 25/01/2019

³³² Idem.

³³³ PILOTTI, Francisco. RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças**, p. 230.

³³⁴ VIANNA, Adriana. **O mal que se adivinha**, p. 45.

cargo de controlar a questão do *menor*, recolhendo e instaurando processo junto ao poder judiciário e posteriormente executando a decisão judicial.

Especificamente no Distrito Federal, o recolhimento de *menores* ficava sob a responsabilidade das delegacias distritais ou do Corpo de Segurança Pública, que possuíam a finalidade de patrulhar a cidade. Após recolher a criança ou o adolescente cabia à Secretaria, na figura do chefe de Polícia, escolher para qual instituição os *menores* seriam internados. O juiz de órfãos também participava desse processo, no entanto, em escala ínfima perto dos chefes de polícia, até a década de 1920, que em sua maioria realizavam essas ações.³³⁵

A partir da década de 1920 alterações importantes ocorreram na questão dos menores no Brasil, foi aprovado o regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes, através da aprovação do Decreto nº16.272, em 20 de dezembro de 1923, e foi criado um Juizado de Menores, para atender especialmente o Distrito Federal. Diziam os artigos 37 e 38 desse Decreto:

Art. 37. É creado no Districto Federal um Juizo de Menores, para assistencia, protecção, defesa, processo e julgamento dos menores abandonados e delinquentes.

Art. 38. Ao juiz de menores compete:

I, processar e julgar o abandono de menores, nos termos deste regulamento, e os crimes ou contravenções por elles perpetrados;

II, inquirir e examinar o estado physico, mental e moral dos menores, que comparecerem a juizo, e, ao mesmo tempo, a situação social, moral e economica dos paes, tutores e responsaveis por sua guarda;

III, ordenar as medidas concernentes ao tratamento, collocação, guarda, vigilancia e educação dos menores abandonados ou delinquentes;

IV, decretar a suspensão ou a perda do patrio poder ou a destituição da tutela, e nomear tutores;

V, praticar todos os actos de jurisdicção voluntaria tendentes á protecção e assistencia aos menores;

VI, impôr e executar as multas a que se refere este regulamento; VII, fiscalizar os estabelecimentos de preservação e de reforma, e quaesquer outros em que se achem menores sob sua jurisdicção, tomando as providencias que lhe parecerem necessarias;

VIII, exercer as demais attribuições pertencentes aos juizes de direito e comprehensivas na sua jurisdicção privativa;

IX, cumprir e fazer cumprir as disposições deste regulamento, applicando nos casos omissos as disposições de outras leis, que forem applicaveis ás causas civeis e criminaes da sua competencia;

X, organizar uma estatistica annual e um relatorio documentado do movimento do juizo, que remetterá ao Ministro da Justiça.³³⁶

³³⁵ *Ibid.*, p. 72.

³³⁶ BRASIL. Decreto nº 16.272, de 20 de dezembro de 1923. Aprova o regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes. Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, v. 3, parte 1, p. 363-383, 1923a.

Com as atribuições do recém-criado Juizado na capital federal, foi necessária a criação de um lugar para o abrigo temporário dos menores, até a realização da triagem. Deste modo, o referido decreto criou, também, o Abrigo de Menores:

Art. 62. Subordinado ao juizo de menores, haverá um Abrigo, destinado a receber provisoriamente, até que tenham destino definitivo, os menores abandonados e delinquentes.

Art. 63. O Abrigo compor-se-ha de duas divisões, uma masculina e outra feminina; ambas subdividir-se-hão em secções de abandonados e delinquentes; e os menores serão distribuidos em turmas, conforme o motivo do recolhimento, sua idade e gráo de perversão.

Art. 64. Os menores se occuparão em exercicios de leitura, escripta e contas, lições de cousas e desenho, em trabalhos manuaes, gymnastica e jogos desportivos.

Art. 65. Qualquer menor, que de entrada no Abrigo, será recolhido a um pavilhão de observação, com aposentos de isolamento, depois de inscripto na secretaria, photographado, submettido á identificação, e examinado pelo medico e por um professor; e ahi será conservado em observação durante o tempo necessário.³³⁷

A partir desse decreto, a Quinze de Novembro foi dividida em duas sessões, “reforma” e “preservação”. A seção de preservação foi destinada a receber os menores do sexo masculino, entre 14 (quatorze) e 18 (dezoito) anos, julgados e enviados para internação pelo juiz de menores, com a intenção de serem reabilitados pelo trabalho, pela educação e pela instrução. A sessão de reforma era designada aos menores criminosos e contraventores. As duas sessões funcionariam em prédios distintos, com uma mesma administração.³³⁸

Entretanto não foi possível implantar a sessão de reforma, visto que as obras de construção do edifício onde seria instalada foram suspensas por ordem de Afonso Pena Júnior, então Ministro da Justiça, que justificou tal ato por acreditar ser inaceitável que os menores abandonados ficassem próximos dos criminosos e contraventores.³³⁹

Três anos depois, em 1926, foi aprovado um novo regulamento para a sessão de reforma da Quinze de Novembro, chamada Escola João Luiz Alves, a qual foi “instalada em terreno pertencente à União, na Ilha do Governador, onde anteriormente funcionara a Colônia de Alienados”.³⁴⁰

A década de 1920 foi importante, pois representou uma mudança de conduta do Estado, que começou a realizar políticas públicas de caráter social em prejuízo das ações policiais existentes até aquele momento.

³³⁷ Idem.

³³⁸ Idem.

³³⁹ VIANNA, Adriana. **O mal que se adivinha.**

³⁴⁰ PESSOA, Gláucia T. A., **Escola Correccional Quinze de Novembro, Arquivo Nacional - MAPA Memória da Administração Pública Brasileira**, 2018.

Todavia, ainda que o Estado estivesse aprimorando sua forma de atender os *menores* em situação de risco social, havia muita desorganização e uma heterogeneidade de ações, analisando que as unidades federativas possuíam autonomia de formular e determinar as ações em relação aos menores.

Observamos que nas capitais dos Estados existiam, como citado mais acima, instituições públicas e privadas de atendimento ao *menor*, o governo subvencionava essas casas sem controle nenhum do uso das verbas e dos serviços prestados.

Inferimos que o imobilismo do Estado diante da assistência social atribuiu-se ao fato de que a caridade esteve a cargo do indivíduo na maioria dos casos e devido ao modelo liberal que o Estado possuía nesse período, só alterados pós crise de 1929 e Revolução de 1930. No Jornal do Commercio Edição da Tarde noticiou-se em 10 (dez) de novembro de 1914, que foram recenseados, sob encomenda do prefeito do Rio de Janeiro, General Bento Ribeiro, mais de 500 estabelecimentos, em sua maioria privados, dirigidos à infância, à velhice, à mulher, aos estrangeiros e à mendicidade profissional.³⁴¹

As análises do período demonstram o desejo por parte de intelectuais como Ataulpho de Paiva, Moncorvo Filho e Franco Vaz, de que houvesse uma ação mais direta por parte do Estado, de maneira a promover a centralização e a unissonância dos serviços em um único órgão que uniria os trabalhos dos poderes públicos e das iniciativas particulares. Essas ideias eram enaltecidas nas propostas de criação de serviços de assistência pública.³⁴²

Era um cunho diretor, superior e científico que se queria imprimir às nossas obras de philanthropia, encaminhando-as para a larga estrada indicada pela sciencia e pela caridade, furtando-se a desorganização actual. Era uma transição que se aconselhava do regimen da beneficência espontânea a philanthropia systematica. Seria fundada, como então foi dito, uma grande associação protectora dos desvalidos, destinada a exercer uma fiscalização carinhosa para impedir fraude que, muitas vezes, leva a beneficência pública a favorecer ella própria, de envolta aos verdadeiros necessitados.³⁴³

O juizado de menores passou a decidir sobre a vida das crianças e adolescentes, fossem eles recolhidos pela polícia ou entregues pela família, em decorrência de problemas com o próprio *menor* ou problemas na estrutura familiar. Os *menores* abandonados, normalmente

³⁴¹ Jornal do Commercio de 10 de novembro de 1914. Edição da Tarde. Ed. 1560. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=111988&pesq=Ataulpho%20de%20Paiva&pasta=ano%20191> Acessado em: 23/05/2019

³⁴² PILOTTI Francisco. RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças**, p. 236.

³⁴³ Ataulpho de Paiva. Entrevista ao Jornal A Noite de 30 de outubro de 1913, Edição 717. págs. 2 e 3. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970_01&PagFis=3390&Pesq=Ataulpho%20de%20Paiva acessado em 10/04/2019

eram encaminhados às instituições públicas existentes e os *menores* entregues pelas famílias eram enviados para instituições particulares que eram subvencionadas pelo governo.

A nova definição da assistência a *menores* contou, também, com a criação do Conselho de Assistência e Proteção aos Menores, a partir da Lei 16.272/1923, que previa:

vigiar, proteger e collocar os menores egressos de qualquer escola de preservação ou reforma, os que estejam em liberdade vigiada, e os que forem designados pelo respectivo juiz; auxiliar a acção do juiz de menores e seus commissarios de vigilancia; exercer sua acção sobre os menores na via publica, concorrendo para a fiel observancia da lei de assistencia e protecção aos menores; visitar e fiscalizar os estabelecimentos de educação de menores, fabricas e officinas onde trabalhem, e communicar ao Ministro da Justiça e Negocias Interiores os abusos e irregularidades, que notarem.³⁴⁴

A Lei 16.272/1923 trouxe um novo conceito de abandono, o que podemos analisar como uma forma de regulamentar a educação dos filhos de famílias, social e economicamente carentes. A referida lei, também, pontuava vários pré-requisitos para considerar um *menor* como “abandonado”, elencamos alguns deles: não ter residência fixa; não possuir meios de subsistência; trabalhar em locais ou ofícios proibidos ou contrários à moral e aos bons costumes, vagar pelas ruas ou mendigar.³⁴⁵

Como já analisamos anteriormente a associação entre o público e o privado era importante a ambos os lados. O Estado passou a interceder na área de assistência social de forma mais efetiva, provavelmente devido à cobrança existente pelo fato da sua mudança de postura liberal para a de bem-estar social.

Podia o Governo Federal, dessa forma, controlar a utilização das verbas públicas, como as subvenções dadas às instituições privadas. Controlando a assistência social através dos atendimentos feitos pelas instituições privadas, o Estado diminuía os gastos públicos com tais ações, mesmo ele subvencionando essas instituições.³⁴⁶ Outro ponto seria as instituições receberem, mais facilmente, as verbas públicas, tão cobiçadas e de difícil acesso.

A distribuição das subvenções durante o período imperial e os primeiros anos da República eram discricionárias, não havendo muitos critérios para a concessão ou não de tais verbas. Com a criação do Juizado de Menores, o juiz passou a determinar a internação das crianças e adolescentes apreendidos ou levados até o juizado, retirando do poder policial essa função.

³⁴⁴ BRASIL. Decreto n. 16.272, de 20 de dezembro de 1923. Aprova o regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes. Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, v. 3, parte 1, p. 363-383, 1923a.

³⁴⁵ Op. Cit. Art. 2º

³⁴⁶ PILOTTI, Francisco. RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças**, p. 239.

Desse modo o juiz encaminhava o *menor* para uma das unidades de assistência, pública ou privada, contratada para atender esse indivíduo. Essas instituições privadas que recebiam, do juizado, os *menores*, eram contratadas a partir de convênios com o Ministério da Justiça, em que recebiam subvenções por essas internações, ou eram contratadas diretamente pelo juizado, mediante pagamento de um valor mensal *per capita*.³⁴⁷

A partir do que foi analisado nas fontes e descrito nos parágrafos anteriores, a reivindicação no período era pela criação de um órgão central que cuidasse da assistência ao menor. A partir de 1930, a assistência ao menor se transformou em uma política de defesa nacional, visto que era preciso formar essa massa jovem para o mercado de trabalho, porquanto, seguindo a linha de pensamentos de autores internacionais da época, não se poderia favorecer demais o *menor* atendido, pois poderia se criar “uma classe de indivíduos a quem Mário D’Ambrósio chamaria de economicamente passivos”³⁴⁸, movimentando, conseqüentemente, a economia.

Outro ponto importante era a ideia do atendimento ao menor auxiliar no afastamento da ameaça comunista, no período.³⁴⁹ Durante uma palestra na Academia Brasileira de Letras, Sabóia Lima, Juiz de Menores, defendia que cuidar da criança fazia parte da “defesa da pátria e da sociedade”, uma vez que “a criança é um dos elementos mais disputados pelo comunismo”.³⁵⁰ Por conseguinte, assistir a criança necessitada a partir de métodos científicos era observado como um instrumento de defesa nacional e da consciência do elevado valor do país.³⁵¹

Seguindo a concepção de assistência ao *menor* que estava se estruturando no período, o Abrigo de Menores do então Distrito Federal passou a chamar-se Instituto Sete de Setembro, especializado para a assistência e cuidado do *menor*, pelo Decreto nº 18.923, de 30 de setembro de 1929:

O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brasil, usando da attribuição que lhe confere o art. 48, n. 1, da Constituição Federal e considerando que, conforme a pratica tem demonstrado, a denominação dada ao estabelecimento de que trata o art. 62 do regulamento anexo ao decreto n. 16.272, de 20 de dezembro de 1923, não corresponde aos serviços prestados pelo mesmo aos menores alli internados, nem contribue para estimular a formação civica destes, resolve dar ao referido estabelecimento a denominação de “Instituto Sete de Setembro (Abrigo de Menores)”.³⁵²

³⁴⁷ Explicaremos mais à frente o significado de pagamento *per capita* na seara da assistência Social.

³⁴⁸ Op. Cit., p. 177.

³⁴⁹ *Ibid.*

³⁵⁰ LIMA, Sabóia. **Relatório do Juízo de Menores do Distrito Federal**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. Apud: RIZZINI, Irma e VOGEL, Arno. Op. cit. p.262.

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² BRASIL. Decreto nº 18.923, de 30 de setembro de 1929. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-18923-30-setembro-1929-517420-publicacaooriginal-1-pe.html> acessado em 10/05/2019

O Instituto Sete de Setembro foi regulamentado pelo Decreto nº 21.518 de 13 de junho de 1932 e possuía a finalidade de “recolher em depósito, por ordem do Juiz de Menores, até que tenham convincente destino, autorizado pelo mesmo Juiz, os menores abandonados nos termos da lei³⁵³”. Nesse abrigo os menores eram avaliados, pelo juiz de menores, pelo diretor, pelo professor, com o objetivo de conhecer o caráter, o grau de instrução e as aptidões. Essa instituição caracterizou-se como provisória, contudo, os *menores* que eram encaminhados para lá poderiam ficar internados permanentemente.³⁵⁴

Quadro 4 - Aspectos da ação do Estado junto a crianças, adolescentes e suas famílias

| Aspectos | Traços que permeiam a ação do Estado junto às crianças, aos adolescentes e suas famílias. Entre 1930 e 1964 |
|----------------------------------|---|
| Público alvo | Delinquentes, infratores, pobres e abandonados |
| Diretriz norteadora | Situação Irregular |
| Centralidade da ação | Judiciário |
| Esferas de atuação (primordiais) | União/ Estado |
| Primazia das relações | Estatais |
| Caracterização/Estratégias | Repressão e controle |
| Fundamento | Assistencialismo |
| Fluxo de serviços | Centralizado |
| Organização | Hierárquica |
| Relações decisórias | Monocrática |
| Infância e de adolescência | Menorismo |
| Direitos | Restrição |
| Relação familiar | Disciplina e vigilância |

Fonte: Adaptado de DARLAN, Siro; **Revista EMERJ**, 2007³⁵⁵.

³⁵³ BRASIL. Decreto nº 21.518, de 13 de junho 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21518-13-junho-1932-517487-publicacaooriginal-1-pe.html> acessado em 10/05/2019

³⁵⁴ Interessante analisar que, nesse período, diversos países capitalistas passavam por uma intensa crise, em decorrência da quebra da Bolsa de Nova York. O modelo keynesiano, implantado nos Estados Unidos da América, foi adotado por muitos desses países, que assumiram uma postura protecionista, visando o bem-estar de seus cidadãos.

³⁵⁵ Adaptado de DARLAN, Siro; ET. AL., Edição Especial Comemorativa do Código Mello Mattos, Revista EMERJ, v. 10, n. Especial, 2007.

3.3- O SAM – Serviço de Assistência a Menores, a grande solução?

Atendendo a reivindicação da sociedade e a política de controle social instituída no país, em 1941, foi criado o SAM – Serviço de Atendimento a Menores. Getúlio Vargas sancionou o Decreto-lei nº 3.799 de 05 (cinco) de novembro, em que transformava o Instituto Sete de Setembro, antigo Abrigo de Menores, em SAM - Serviço de Assistência a Menores. Um órgão burocrático e técnico, que sistematizava, fiscalizava, regulamentava as verbas orçamentárias destinadas à Assistência Social e orientador técnico e pedagógico das instituições oficiais e privadas de atendimento ao *menor*.

O SAM ficava subordinado ao MJNI e ao Juizado de Menores do Distrito Federal³⁵⁶, que antes da criação deste possuía uma dupla função de atender a parte judiciária e a parte administrativa das quase 18 instituições de atendimento ao *menor* vinculadas ao Juizado.

Durante a discussão do projeto de criação do SAM foram ponderadas algumas questões pelo Ministro da Justiça que analisou o projeto. Sendo assim, com o decreto, Getúlio centralizou a assistência ao *menor*.

Para Vicente Faleiros, havia uma intenção em aparelhar a sociedade: “a implantação do SAM tem mais a ver com a questão da ordem social do que da assistência propriamente dita”.³⁵⁷ Percebemos uma continuada política de normatização da sociedade, sujeição e ordenamento do menor, demonstrando que a maior preocupação do governo era o controle social e não especificamente o amparo ao *menor*.

Deveria ser o órgão sistematizador e orientador no Distrito Federal da execução das atividades de assistência aos *menores* sob a tutela do juiz de menores, assim como velar pela unidade e uniformidade de ação no serviço de proteção a crianças e adolescentes internados nas unidades de atendimento, contudo continuaria a cargo do Juizado a fiscalização do regime disciplinar e educativo dos internados, seguindo a legislação vigente na época.

Os objetivos do SAM, constantes no decreto-lei que o instituiu, nada mais eram do que a continuidade das ideias e das práticas correntes no atendimento ao menor até o momento. O diferencial estava na pretensão do SAM em controlar os serviços de assistência e reduzir, mediante ações educacionais, médicas e psicológicas, os problemas dos *menores* desvalidos e

³⁵⁶ BRASIL. Decreto-lei 3.799 de 05 de novembro de 1941. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-3799-5-novembro-1941-413971-publicacaooriginal-1-pe.html> acessado 17/10/2018

³⁵⁷ FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil, in: **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência a infância no Brasil**, Rio de Janeiro (RJ): Editora Universitária Santa Úrsula, 1995, p. 252.

os em conflitos com a lei. O artigo segundo do decreto de instituição do SAM, determinava que:

Art. 2º O S. A. M. terá por fim:

- a) sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinquentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares;
- b) proceder à investigação social e ao exame médico-psicopedagógico dos menores desvalidos e delinquentes;
- c) abrigar os menores, a disposição do Juízo de Menores do Distrito Federal;
- d) recolher os menores em estabelecimentos adequados, a fim de ministrar-lhes educação, instrução e tratamento somato-psíquico, até o seu desligamento;
- e) estudar as causas do abandono e da delinquência infantil para a orientação dos poderes públicos;
- f) promover a publicação periódica dos resultados de pesquisas, estudos e estatísticas.³⁵⁸

O SAM retirava do juizado de menores o caráter executor que este carregava até então. Portanto, não caberia mais ao juizado as funções de organizar os serviços de assistência, realizar as pesquisas e análises dos dados e prestar o tratamento aos *menores*. Ficava a cargo deste a fiscalização do regime disciplinar e educativo dos internatos, de acordo com a legislação vigente.³⁵⁹ Demonstrando, inclusive, que as funções e atribuições do diretor do SAM e do Juiz de Menores eram diferentes, não havendo nenhum tipo de conflito.³⁶⁰

Este órgão foi o único estabelecimento de triagem do Brasil, interligado a diversas instituições de ensino do Distrito Federal e a duas de Minas Gerais. Por ser um lugar de triagem de *menores*, sua função não era muito compreendida pela sociedade, o que gerou diversas críticas em relação ao não oferecimento de um ensino de qualidade. Tais críticas foram confrontadas pelo então diretor Dr. Meton de Alencar Neto no relatório dos Arquivos do Serviço de Assistência a Menores, publicado anualmente.

Na edição do ano 1943, o diretor explicava que por ser um estabelecimento de triagem, não tinha como o mesmo oferecer educação primária, secundária ou formação técnica aos *menores* que ali chegavam. O SAM recebia crianças em idade escolar, contudo o tempo que permaneciam ali era curto, não possibilitando um ensino regular. O que era possível fazer no período em que o *menor* estava recolhido no órgão seria o que estava disposto em suas funções. Quando a criança chegava, entregue pelo Juizado ou mesmo pelo responsável, havia a acolhida, providenciando higiene pessoal. Posteriormente eram realizados exames clínicos, feitos por

³⁵⁸ O abrigamento de menores no SAM tinha caráter temporário, já que a unidade central funcionava, teoricamente, como um setor de triagem. BRASIL. Decreto-lei 3.799 de 05 de novembro de 1941. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3799-5-novembro-1941-413971-publicacaooriginal-1-pe.html> acessado 17/10/2018

³⁵⁹ Idem. Art. 6º

³⁶⁰ NETO, Meton de Alencar. **Arquivos do Serviço de Assistência a Menores, Distrito Federal** - Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1942, p. 12.

médicos e biólogos, em seguida o *menor* passava por exames psicológicos e pedagógicos. Os técnicos do SAM de posse do diagnóstico, a partir desses exames do estado de saúde, da escolaridade, do coeficiente intelectual, do nível social e econômico, analisavam a melhor conduta técnica, ou seja, para qual instituição, vinculada ao SAM, seria enviado esse *menor*.³⁶¹

De acordo com Meton de Alencar Neto, o *menor* não permanecia nem mesmo um mês naquele estabelecimento, inviabilizando um ensino formal, regular e sistematizado. O que se realizava, no período em que aquele jovem estava ali, era criar o “hábito de frequência ao ambiente escolar e de convívio com livros e coisas sadias, o método da vida cotidiana e a disciplina, tanto do corpo quanto da alma”.³⁶²

O SAM era constituído de um Órgão Central, que compreendia: Secção de Administração (S. A.); II. Secção de Pesquisas e Tratamento Sômato-psíquico (S. P. T.); Secção de Triagem e Fiscalização (S. F. T.); Secção de Pesquisas Sociais e Educacionais (S. S. E.). A parte executória do SAM era composta pelo Instituto Profissional Quinze de Novembro, posteriormente chamada de Escola Quinze de Novembro; a Escola João Luiz Alves; o Patronato Agrícola Artur Bernardes; o Patronato Agrícola Venceslau Braz.³⁶³

Em 1944 o SAM sofreu algumas modificações em sua organização, com a reestruturação o órgão central ficou constituído da seguinte forma: Seção de Orientação e Coordenação (S.O.C.); Seção de Diagnóstico e Tratamento Médico (S.D.T.); Seção de Pesquisas Pedagógico-Sociais (S. P. S.); Seção de Colocação e Ajustamento de Menores (S.G.M.); Alojamento Provisório (A.P.) e Seção de Administração (S.A.). Ao órgão executor foi incluído a Escola Feminina de Artes e Ofício, Pavilhão Anchieta (P.A) e Hospital Central (H.C.).³⁶⁴

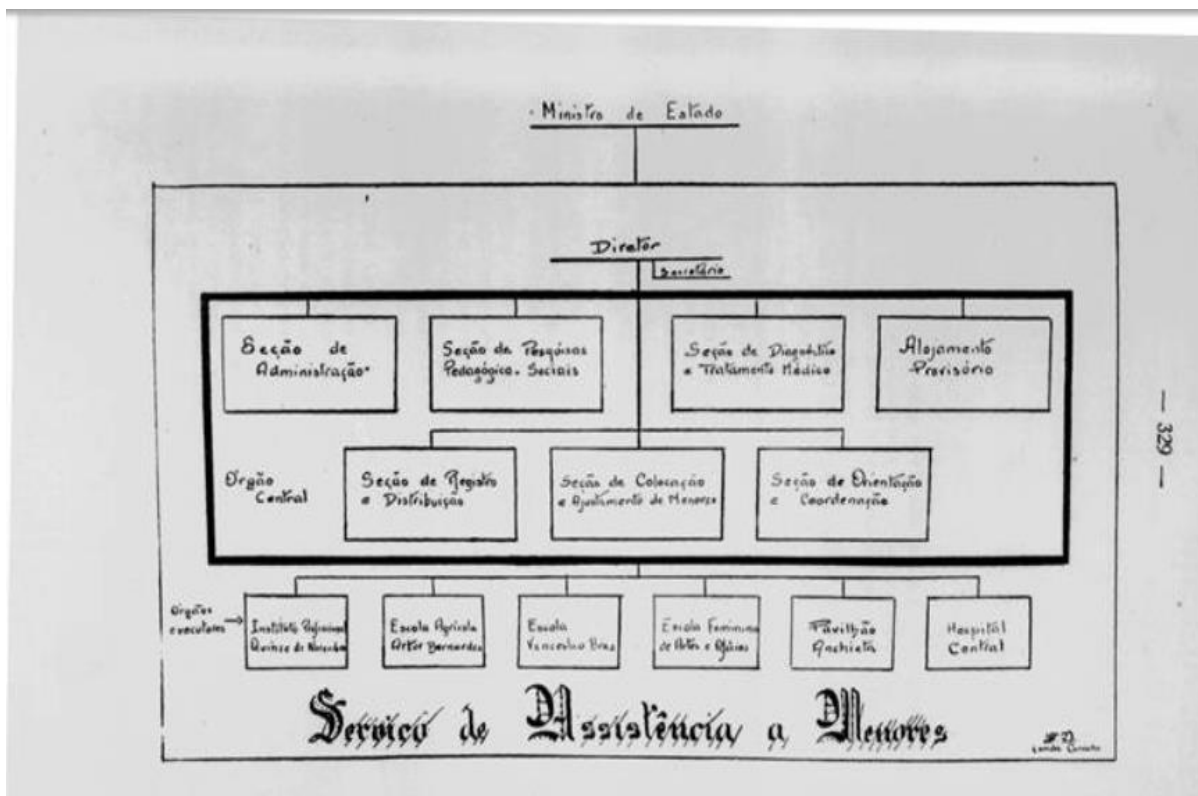
³⁶¹ *Ibid.*, pág. 14.

³⁶² *Ibid.*

³⁶³ BRASIL. Decreto-lei 3.799 de 05 de novembro de 1941. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3799-5-novembro-1941-413971-publicacaooriginal-1-pe.html> acessado 17/10/2018

³⁶⁴ BRASIL. Decreto nº 16.575, de 11 de setembro de 1944. Aprova o Regimento do Serviço de Assistência a Menores do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-16575-11-setembro-1944-327309-publicacaooriginal-1-pe.html> acessado em 11/05/2019.

Figura 14 - Organograma do Serviço de Assistência a Menores



Fonte: Relatório do MJNI. Ano: 1946³⁶⁵

Ficou a cargo do SAM a responsabilidade de sistematizar, organizar e orientar a assistência aos menores desvalidos e delinquentes, ficando a ele subordinados os estabelecimentos oficiais (institutos e patronatos agrícolas) e, conseqüentemente ao MJNI. Como já abordado anteriormente, os estabelecimentos particulares, que já atendiam ao juizado, firmavam um contrato com o órgão. Esses estabelecimentos podiam ser particulares sob contrato, ou seja, conveniados com o SAM, porém administrados por particulares, os quais recebiam verbas do MJNI ou do MES, eram fiscalizados e recebiam apoio técnico do SAM.³⁶⁶

Havia também os estabelecimentos particulares que colaboravam com os cuidados dos menores de forma gratuita.³⁶⁷ Instituições filantrópicas que, de acordo com as fontes, prestavam o atendimento ao menor abandonado a partir de um ideal de caridade. Infere-se, pelo nome dessas instituições, que eram estabelecimentos dirigidos por organizações cristãs.

³⁶⁵ Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Relatório das Atividades do Exercício de 1946. Apresentado a sua Excelência o Senhor Presidente da República, General de Divisão Eurico Gaspar Dutra, pelo Senhor Ministro de Estado, Douctor Benedicto Costa Netto. Serviço de Documentação. Rio de Janeiro 1947. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=ZB0031&PagFis=399> Acessado em: 10/05/2019.

³⁶⁶ NETO, Meton de Alencar. **Arquivos do Serviço de Assistência a Menores**, p. 15.

³⁶⁷ *Ibid.*

Outra categoria de estabelecimentos, eram os particulares onde os *menores*, abandonados ou delinquentes, eram internados através do SAM, por determinação judicial e que recebiam pagamento *per capita* de mensalidade. Ou seja, para cada criança internada nessa instituição, a partir da triagem do SAM, após recolhimento do Juizado de Menores, havia um pagamento mensal, com valor determinado pelo SAM juntamente com o MJNI.³⁶⁸

A Casa Maternal Melo Matos, o Recolhimento Infantil Artur Bernardes, a Casa das Mãezinhas e o Abrigo Feminino recebiam subvenções do Ministério da Educação e Saúde (MES) e a Escola Alfredo Pinto e o Patronato Getúlio Vargas recebiam subvenções do MJNI. Ou seja, estabelecimentos subvencionados pelo governo e administrados por organizações particulares. Recebiam, como nos outros casos, apoio técnico e fiscalização por parte do SAM.³⁶⁹ A vinculação destas instituições com o SAM era na prática a mesma que existia desde o final da década de 20.

Quadro 5 - Classificação dos Estabelecimentos de Assistência ao Menor no Distrito Federal

| Tipo de Estabelecimento | Nome dos Estabelecimentos | Público Alvo |
|--|---|----------------------------------|
| Estabelecimentos oficiais | 1- Instituto Profissional Quinze de Novembro (IPQN) 2- Escola João Luiz Alves (EJLA) 3- Patronato Agrícola Artur Bernardes (PAAB) 4- Patronato Agrícola Venceslau Brás (PAVB) | Menores do sexo masculino |
| Estabelecimentos sob contrato | 1- Asilo Agrícola Santa Izabel 2- Instituto Profissional Getúlio Vargas 3- Patronato Agrícola Campos Sales 4- Patronato Agrícola Delfim Moreira 5- Patronato Agrícola Lindolfo Coimbra | Menores do sexo masculino |
| Estabelecimentos de colaboração gratuita | 1- Asilo Nossa Senhora de Nazaré 2- Orfanato Santo Antônio 3- Fundação Romão Matos Duarte – Santa Casa de Misericórdia | Sexo feminino e misto |
| Estabelecimentos particulares sob contrato “ <i>per capita</i> ” | 1- Escola Maria Rayth 2- Instituto Santo Antônio 3- Instituto Jackson de Figueiredo 4- Serviço de Obras Sociais (SOS) 5- Asilo Isabel 6- Instituto Mario de Andrade Ramos 7- Asilo Bom Pastor 8- Orfanato da Pequena Cruzada 9- Escola Moreira 10- Orfanato São José 11- Escolas Profissionais Salesianas 12- Abrigo Maria Imaculada | Para ambos os sexos, em separado |

³⁶⁸ *Ibid.*

³⁶⁹ *Ibid.*

| | | |
|--|---|--|
| | 13- Casa da Criança 14- Orfanato Evangélico 15- Orfanato Santa Rita de Cássia 16- Educandário Sagrada Família 17- Pio Brasileiro 18- Instituto Muniz Barreto 19- Ginásio Vasco da Gama | |
| Órgãos subvencionados pelo governo e administrados por instituições particulares | Associação Tutelar de Menores 1- Casa Maternal Melo Matos 2- Recolhimento Infantil Artur Bernardes 3- Casa das Mãezinhas Patronato de Menores 1- Abrigo Feminino 2- Escola Alfredo Pinto 3- Patronato Getúlio Vargas | Para ambos os sexos, em separado e misto |

Fonte: Relatórios do Serviço de Assistência a Menores, 1942.³⁷⁰

Conforme descrito na alínea C do artigo segundo do Decreto-lei da criação do SAM, o atendimento do referido órgão era exclusivo ao Distrito Federal. Exceção dos Patronatos Agrícolas de Minas Gerais³⁷¹ que recebiam menores enviados, antes de 1941, pelo Juízo do Distrito Federal e depois, pelo SAM. Inicialmente o SAM figurava como um órgão que orientava os serviços de assistência de outros estados, divulgando normas de trabalho e resultados de pesquisas e estudos, oportunizando aos Estados a possibilidade de delinear suas instituições oficiais e sob contrato como as da capital federal. O SAM passou, também, a ser um órgão de formação de pessoal técnico para atuação na assistência em instituições estaduais ou municipais.³⁷²

A partir do Decreto-lei nº 6.865 de 11/9/1944, o SAM passou a atender em todo país prestando aos *menores* desvalidos e transgressores da lei, auxiliando-os sob todos os aspectos. Dessa forma, o SAM ganhou amplitude de ação em todo território nacional, assim como impedia ao órgão abrigar *menores* autorizados pelo juizado de menores, diferenciando do decreto que criou o SAM. Já que até 1944 esse órgão recebia *menores* encaminhados pelo Juiz

³⁷⁰ NETO, Meton de Alencar. **Arquivos do Serviço de Assistência a Menores**, p. 15 a 17.

³⁷¹ Adriana Viana analisa que os Patronatos Agrícolas foram criados com a finalidade de reformar o menor através do trabalho, valorizando a lógica ordem/trabalho, baseados no controle social. O envio de menores para os Patronatos possuía, também, a ideia de controle do espaço urbano e rural, assim como tinha como meta pedagógica o ordenamento através da rigidez do controle sobre os menores para lá encaminhados e o ensinamento do trabalho no campo. Para esses estabelecimentos eram enviados os menores abandonados, vadios ou delinquentes, que para o poder policial e judicial, precisavam reformar o modo de vida e pensar, igualmente afastar-se do meio urbano. Adriana Viana faz uma análise sobre os Patronatos analisando posturas governamentais sobre colonização e controle do espaço rural, contudo essa não é a nossa intenção nesse trabalho. VIANNA, **O mal que se adivinha**, p. 76.

³⁷² PILOTTI, Francisco. RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças**, p. 265.

de Menores, realizava uma triagem e encaminhava para a instituição que melhor atendesse a necessidade daquele indivíduo. Contudo a operacionalização do Serviço nas demais unidades federativas não foi explicada no referido decreto ou, mesmo, no regimento do órgão.

O quinto artigo do decreto de criação do SAM tratava da responsabilidade do referido órgão quanto às subvenções pagas pelo governo aos estabelecimentos oficiais e particulares que atendiam aos menores, determinando que somente após a observação e checagem criteriosa dos técnicos do SAM essas verbas seriam concedidas.³⁷³

Os técnicos do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP analisaram, na época, que o exame do pedido de subvenção pelo SAM poderia, sem maiores problemas, ocorrer anteriormente a análise do Conselho Nacional de Serviço Social - CNSS, visto que através do Serviço de Assistência a Menores haveria uma melhor seleção, amparando somente as instituições providas de organização administrativa e documental adequadas, proporcionando benefícios aos cofres públicos.³⁷⁴

Os jornais, em 1941, abordaram a criação do SAM, dando um enfoque ao fato do referido órgão passar a controlar a distribuição das subvenções entre as instituições que abrigavam os *menores* desvalidos ou delinquentes, demonstrando que o assunto gerava preocupações na opinião pública.³⁷⁵

Os periódicos também traziam informações sobre o pagamento a estabelecimentos particulares via pagamento na modalidade *per capita*. Havia, por parte da opinião pública dúvidas em relação a esses estabelecimentos e as mensalidades recebidas por eles. O estabelecimento particular que recebia crianças do SAM, via juizado de menores, não precisavam realizar um contrato com o referido serviço.³⁷⁶

³⁷³ BRASIL. Decreto-lei 3.799 de 05 de novembro de 1941. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-3799-5-novembro-1941-413971-publicacaooriginal-1-pe.html> acessado 17/10/2018

³⁷⁴ NETO, Meton de Alencar. Arquivos do Serviço de Assistência a Menores, p. 13.

³⁷⁵ Sobre isso ver: Jornal Diário de Notícias, de 20 de agosto de 1941. Ed. 5.772, pág. 4. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=093718_02&PagFis=11595&Pesq=Servi%20de%20Assist%20a%20menores

Jornal do Brasil, de 22 de agosto de 1941. Ed. 197, pág. 10. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_06&pesq=Servi%20de%20Assist%20a%20menores&pasta=ano%20194

Correio da Manhã, 08 de novembro de 1941. Ed. 14.423, pág. 3. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842_05&pesq=Servi%20de%20Assist%20a%20menores&pasta=ano%20194

A Noite, de 19 de agosto de 1941. Ed. 10.604, pág. 1 e 3. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970_04&pesq=Servi%20de%20Assist%20a%20menores&pasta=ano%20194 Acessado em 23/03/2019

³⁷⁶ Idem.

Como relatava o então diretor do SAM, Raul de Matos e Silva, na Câmara dos Deputados³⁷⁷, havia dois tipos de estabelecimentos particulares que recebiam recursos do SAM, sendo eles os que firmavam contrato com o órgão e conseqüentemente eram pagos com recursos do próprio SAM e os estabelecimentos que recebiam referente a cada menor lá internado a pedido do referido órgão, como já citado, recebendo *per capita*.

Procuramos em leis, decretos, decretos-lei publicados desde o início do século XX e não encontramos informações sobre a obrigatoriedade de realização de contrato entre os estabelecimentos particulares, que recebiam por cada criança internada neles, e o Estado. O relatório do MJNI, compreendendo os anos de 1946 a 1948, descreve que os

estabelecimentos particulares subordinados e articulados com o S.A.M. deixaram de *cooperar* com o Serviço, em vista de considerarem o pagamento mensal de Cr\$ 160,00 [per capita] insuficiente, e tendo em vista que a Prefeitura do Distrito Federal e a Legião Brasileira de Assistência pagam Cr\$ 360,00 exatamente nas mesmas condições.³⁷⁸ (Grifo nosso)

Em razão da ausência de uma norma legal, observando o relatório do MJNI e a partir da fala do diretor do Serviço de Atendimento ao Menor de que realmente não havia um contrato entre o SAM e o estabelecimento particular, configurando-o como um prestador de serviço para o SAM, observamos uma ausência de critérios administrativos, assim como uma ausência de autonomia na condução do SAM. Diante disso é importante analisar a administração interna do SAM e os problemas percebidos nas fontes.

³⁷⁷ Depoimento de Bento Queiroz de Barros Junior, Diretor do Departamento de Administração do MJNI, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo, no dia 24 de abril de 1956. Pág. 53. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

³⁷⁸ Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Relatório das Atividades do Exercício de 1946. Apresentado a sua Excelência o Senhor Presidente da República, General de Divisão Eurico Gaspar Dutra, pelo Senhor Ministro de Estado, Douctor Benedicto Costa Netto. Serviço de Documentação. Rio de Janeiro 1947. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=ZB0031&PagFis=399> Acessado em: 10/05/2019.

3.4- Administração Interna do SAM e seus problemas

A administração do SAM apresentava diversos problemas. Um deles era em relação à contratação do pessoal. Os funcionários não concursados do órgão eram contratados via MJNI sem a anuência do diretor do SAM, embora no regimento do órgão constasse que uma das funções do diretor era “admitir e dispensar, na forma da legislação, o pessoal extranumerário”.³⁷⁹

Segundo o decreto de criação, o SAM seria composto por pessoal permanente, que era constituído de: cargos isolados, de provimento em comissão; cargos isolados e de carreira, de provimento efetivo via concurso e funções gratificadas. Outra categoria existente no SAM era os de extranumerários mensalistas, todos esses cargos eram contratados pelo MJNI.

A seleção de pessoal permanente era feita pela Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do DASP, que era o órgão que cuidava da seleção de todo o pessoal do Serviço Público. Já os funcionários extranumerários eram contratados, segundo os ex-diretores do SAM, Meton de Alencar Neto e Padre Negromonte, diretamente pelo Ministro da Justiça.³⁸⁰

Além dos órgãos executores no Distrito Federal e em Minas Gerais, em 1953³⁸¹ foram criadas 8 (oito) inspetorias, considerando que ao Serviço de Assistência a Menores (SAM), de acordo com sua legislação orgânica, competia prestar assistência, em todo o território nacional, a *menores* desvalidos e em conflito com a lei e que, evidenciava-se a necessidade de tornar-se efetiva, em todo o território, visto a sua extensão, a ação executiva, orientadora e fiscalizadora do serviço, o qual somente se pudesse alcançar pela instalação de unidades sediadas no interior do país.³⁸²

Foram criadas oito regiões e cada inspetoria foi instalada na sede dessas regiões, ficando distribuídas dessa forma:

³⁷⁹ BRASIL. Decreto nº 16.575, de 11 de setembro de 1944. Aprova o Regimento do Serviço de Assistência a Menores do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-16575-11-setembro-1944-327309-publicacaooriginal-1-pe.html> Acessado em 11/05/2019.

³⁸⁰ Depoimento de Meton de Alencar Netto, ex-diretor do SAM, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 19 de abril de 1956. Pág. 2-4. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

³⁸¹ O regimento interno do SAM, datado de 1944, ampliava o atendimento do órgão para todo o território nacional, contudo isso só foi efetivado a partir de 1946. Sendo que em 1953 é que o Ministro da Justiça criou a Portaria 125, em 10 de junho, que dispunha sobre as atividades do Serviço de Assistência a Menores nos estados.

³⁸² Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Gabinete do Ministro. Portaria 125 de 10 de junho de 1953. Diário Oficial da União, Seção I, pág. 10.474, 12 de junho de 1953.

Quadro 6 - Inspetorias do Serviço de Assistência a Menores - Regiões e Estados

| Regiões | Sede | Estados compreendidos |
|----------------|----------------|--|
| 1ª Região | Belém | Amazonas, Pará, Território Federais do Acre, Amapá, Rio Branco e Guaporé |
| 2ª Região | Fortaleza | Maranhão, Piauí, Ceará |
| 3ª Região | Recife | Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco |
| 4ª Região | Salvador | Alagoas, Sergipe e Bahia |
| 5ª Região | Niterói | Espírito Santo e Estado do Rio de Janeiro |
| 6ª Região | São Paulo | Mato Grosso e São Paulo |
| 7ª Região | Belo Horizonte | Minas Gerais e Goiás |
| 8ª Região | Porto Alegre | Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul |

Fonte: Portaria 125 de 10/06/1953. D.O.U 12/06/1953

Nos estados referentes a cada região, excetuando o estado sede, foram criadas agências integradas as inspetorias e nas cidades do interior que tivessem um mínimo de quarenta mil habitantes, a existência de uma jurisdição de no mínimo mil *menores* desvalidos e pelo menos cem menores internados em instituições situadas na área de jurisdição, foram criadas subagências que integravam-se às agências que se integravam às inspetorias.³⁸³

As Inspetorias possuíam a competência, dentro da respectiva área de jurisdição, de verificar os estabelecimentos pelo qual se recomendaria a internação de *menores* pelo SAM; informar às instituições sobre normas e regras que se dispunham para receber menores; internar os desvalidos em estabelecimentos particulares; manter como no órgão central prontuários com dados e documentos relativos às crianças e adolescentes atendidos. Assim como comunicar imediatamente ao SAM todas as internações que promovesse diretamente ou por intermédio das Subagências instaladas no Estado, informando em relação a cada menor: nome, filiação, data e local do nascimento, antecedentes sociais, data da internação, índice de escolaridade, condições de saúde, norte e localização do estabelecimento.³⁸⁴

A Portaria estabelecia, inclusive, que as Inspetorias, Agências e Subagências, seriam dirigidas, respectivamente, por Inspetores Regionais, Agentes e Subagentes, designados pelo

³⁸³ Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Gabinete do Ministro. Portaria 125 de 10 de junho de 1953. Diário Oficial da União, Seção I, pág. 10.474, 12 de junho de 1953.

³⁸⁴ Idem.

Ministro de Estado, sendo somente os subagentes recomendados mediante proposta do diretor do SAM.³⁸⁵

Com a criação das inspetorias e das agências houve um aumento no número de funcionários ligados ao SAM. Assim como é importante salientar dois aspectos sobre o assunto, primeiro o caráter seletivo das contratações de inspetores e agentes, visto ser de competência do ministro da justiça a contratação de tais funcionários, segundo que inspetores regionais e agentes eram, portanto, funcionários extranumerários que inchavam o SAM e não possuíam qualificação técnica para tal função.

Paulo Nogueira Filho, em seu livro *Sangue, corrupção e vergonha*, relatava que em decorrência do aumento dessas inspetorias a antessala do gabinete do diretor do SAM passou a ficar cheia de pessoas pedindo emprego para si ou para seus familiares. Dentre esses pedintes

Generais se faziam acompanhar de Gerais Assistentes; deputados, de senadores; senadores e deputados por governadores e governadores por suas bancadas, tudo para a obtenção de empregos para sinecuristas. O que toda essa multidão pleiteava era mais um gancho no cabide de empregos para seus filhos, filhas, sobrinhos, parentes ou amigos.³⁸⁶

Durante os depoimentos na CPI do SAM, o Deputado Federal Aarão Steinbruch relatava que havia assistido a dois programas de televisão e neles houve uma participação do Ex-diretor do SAM, Padre Negromonte, que ao ser entrevistado reconheceu que a forma de contratação do pessoal do Serviço de Assistência a Menores era por meio de “filhotismo político”.³⁸⁷

Demonstrando que havia um “estamento burocrático³⁸⁸” em que um grupo “comanda o ramo civil e militar da administração e, dessa base, com aparelhamento próprio, invade e dirige a esfera econômica, política e financeira”.³⁸⁹ Segundo Faoro, as classes dirigentes utilizam o setor público em benefício próprio, aceitando a ideia de contratação de familiares, amigos ou, no caso debatido nesta tese, pessoas para a formação de uma clientela política. Quem está no poder “fecha-se na sua perpetuidade hereditária, ao eleger os filhos e genros, com o mínimo de concessões ao sangue novo”.³⁹⁰

³⁸⁵ Idem

³⁸⁶ FILHO, Paulo Nogueira. *Sangue, corrupção e vergonha: S.A.M.*, 1. ed. Rio de Janeiro (RJ): Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais, 1956, p. 255.

³⁸⁷ Fala do Deputado Federal Aarão Steinbruch durante a CPI do SAM. Dia 18 de abril de 1956. Pág. 16. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

³⁸⁸ Raymundo Faoro, inspirado na teoria de Max Weber, interpreta a sociedade brasileira através dos conceitos de estamento e patrimonialismo. Analisa a manutenção de privilégios sociais, políticos e econômicos criando o conceito “estamento burocrático”. Sobre isso ver: FAORO, Raymundo; COHN, Gabriel. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*, 5. ed. São Paulo: Ed. Globo, 2012.

³⁸⁹ *Ibid.*, p. 12.

³⁹⁰ *Ibid.*, p. 92.

Quadro 7 - Demonstrativo do Quadro de Pessoal - Quantidade de funcionários e característica funcional

| Ano | 1947 | | 1948 | |
|---------------|------------|----------------|------------|----------------|
| | permanente | extranumerário | permanente | extranumerário |
| Órgão Central | 120 | 299 | 133 | 265 |
| I.P.Q.N | 256 | 52 | 245 | 49 |
| E.A.A.B | 59 | 76 | 59 | 76 |
| E.V.B | 31 | 64 | 32 | 64 |
| Total | 466 | 491 | 469 | 454 |

Fonte: Relatório anual do MJNI, 1946.³⁹¹

Quadro 8 - Valores pagos anualmente a funcionários do SAM em 1946 e 1948

| | ANO/ VALORES (Cr\$) | |
|---------------------------|---------------------|--------------|
| | 1946 | 1948 |
| Permanente | 1.929.000,00 | 2.146.800,00 |
| Extranumerário | 5.138.400,00 | 4.768.200,00 |
| Função Gratificada | 73.800,00 | 68.400,00 |

Fonte: Relatório do SAM de 1946 e Relatório do MJNI de 1948.³⁹²

No órgão central, como podemos observar na Tabela 3, havia aproximadamente o dobro de funcionários extranumerários mensalistas, questão recorrente na assistência ao *menor*. Segundo Rizzini, no final da década de 1920:

A Escola João Luís Alves, criada em 1926 para “regenerar pelo trabalho, educação e instrução” os menores delinquentes recolhidos pelo Juízo (Decreto n. 15.508 de 4/11/26), apresentava abundantes exemplos dos problemas apontados acima: cada aluno custava por mês 720\$000, enquanto nos estabelecimentos administrados por associações civis esse custo não passava de 150\$000 mensais; *havia 52 funcionários para 70 alunos* (em visita à Escola, por ocasião da fuga de 13 menores, Sabóia Lima

³⁹¹ Dados relativos ao Órgão Central. No relatório não há referência aos outros órgãos oficiais, que fazem parte do quadro executor do SAM. Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Relatório das Atividades do Exercício de 1946. Apresentado a sua Excelência o Senhor Presidente da República, General de Divisão Eurico Gaspar Dutra, pelo Senhor Ministro de Estado, Douctor Benedicto Costa Netto. Serviço de Documentação. Rio de Janeiro 1947. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=ZB0031&PagFis=399> Acessado em: 10/05/2019.

³⁹² Ibid. e NETO, Meton de Alencar. **Arquivos do Serviço de Assistência a Menores**, p. 200.

constatou que havia apenas 58 alunos para 60 funcionários); *vaga de professor ocupada por um sargento da polícia etc.*³⁹³ (Grifo nosso)

Observando a Tabela 4 podemos analisar que os gastos com os extranumerários eram muito superiores ao que se gastava com os funcionários efetivos. O valor pago aos extranumerários era 266% maior que aos empregados concursados, considerando o número superior de funcionários nessa categoria. Em 1939, o juiz de menores Augusto Sabóia Lima, escreveu um relatório sobre o juizado de menores e verificou que “o dispêndio com cada aluno na Escola é superior ao que gasta uma família rica para manter um filho no mais caro dos colégios do Rio de Janeiro”.³⁹⁴ Percebemos que velhas práticas não se extinguíram com o surgimento do SAM.

Percebemos, também, que o dinheiro pago a servidores extranumerários era mal aplicado, na maioria das vezes, visto não serem eles profissionais capacitados para o trabalho com crianças e adolescentes em risco social. O jornalista Daniel Caetano, escreveu, no jornal Diário de Notícias, edição 7.287, de 27 de julho de 1946, sobre o Serviço de Assistência a Menores, após passar quatro horas no Instituto Quinze de Novembro, dos muitos problemas observados por ele, a formação dos inspetores foi um ponto que lhe chamou atenção. O repórter questionou o secretário do diretor daquele órgão se os inspetores eram ou não homens preparados para tratar com crianças, recebendo uma resposta negativa.³⁹⁵ O Secretário ainda afirmou que a escola não dispunha de “um corpo de inspetores a altura da missão que lhes cabe”.³⁹⁶

No decreto-lei, de 1941, e no regimento do SAM, de 1944, não havia nenhum dispositivo que tratasse de qualificação técnica de funcionários, muito menos exigência de tal qualificação para ingresso no quadro de funcionários do SAM. Contudo, alguns cargos, por si só, exigiam qualificação técnica, visto ser necessária a formação em escolas de nível médio ou superior para exercer tais profissões, como os da área da saúde (médicos, dentistas, enfermeiros, farmacêuticos, biólogos, entre outros), os da área da educação (pedagogos, professores, bibliotecário) e os assistentes sociais.

³⁹³ PILOTTI, Francisco. RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças**, p. 254.

³⁹⁴ LIMA, Augusto Sabóia. **Relatório do Juizado de Menores do Distrito Federal**, Rio de Janeiro (RJ): Imprensa Nacional, 1937, p. 354. *Apud* PILOTTI; RIZZINI, **A arte de governar crianças**.

³⁹⁵ Diário de Notícias. Edição 7.287 de 27 de julho de 1946, página 3. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=093718_02&PagFis=38491&Pesq=servi%c3%a7o%20de%20assist%c3%ancia%20a%20menores Acessado em: 17/05/2019

³⁹⁶ Idem.

Essa ausência de exigência de qualificação técnica, segundo a análise das fontes, era um fator que trazia problemas ao funcionamento do SAM. Visto que, em sua maioria os trabalhadores extranumerários não possuíam a qualificação necessária para o trato com o *menor*, assim como proporcionavam às crianças e adolescentes momentos desagradáveis, envolvendo violência, humilhação e maus tratos.³⁹⁷

No relatório do Serviço de Assistência a Menores do ano de 1946, o diretor Meton de Alencar Neto escrevia que dentre os muitos problemas que aquele órgão vinha enfrentando, parte deles se dava pela

impropriedade das instalações e a *deficiência de pessoal habilitado* proporciona incidentes diários, exercendo sobre o menor, que nele tem o primeiro contato com o serviço, uma impressão desagradável que influi consideravelmente sobre toda a atitude em face do SAM.³⁹⁸

Relatava, ainda, que:

Na verdade, é que há batalhadores e incansáveis servidores do SAM, ainda do meu tempo, que se dedicam de maneira idealista e verdadeiramente louvável à recuperação dos menores. Mas a recuperação não depende apenas dessa devoção; depende de técnica, depende de planejamento, depende de seleção e, sobretudo, de triagem. Não se compreende um organismo como o SAM sem uma aparelhagem perfeita de triagem, na qual se selecionar grupos homogêneos, procurando-se do mesmo passo especificar o trabalho de cada uma das instituições.³⁹⁹

O ex-diretor confirmou o problema de falta de qualificação dos funcionários do SAM e explicou ao Deputado Federal Rubens Berardo, durante depoimento na CPI do SAM, que ele havia criado, em 1946, duzentos e cinquenta cargos de inspetor de alunos. No entanto, com o fim da Segunda Guerra Mundial, o Governo Federal alocou os homens que haviam se dedicado ao serviço de defesa passiva nessas vagas criadas no SAM.⁴⁰⁰

Meton afirmava que todo o trabalho de planejamento, estudo e seleção de pessoal criado por ele, teve que ser posto de lado. Consequentemente a carreira de inspetor de alunos começa a funcionar mal.⁴⁰¹

³⁹⁷ FILHO, Paulo Nogueira. **Sangue, corrupção e vergonha: S.A.M.**

³⁹⁸ No relatório não há referência aos outros órgãos oficiais, que fazem parte do quadro executor do SAM. Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Relatório das Atividades do Exercício de 1946. Apresentado a sua Excelência o Senhor Presidente da República, General de Divisão Eurico Gaspar Dutra, pelo Senhor Ministro de Estado, Douctor Benedicto Costa Netto. Serviço de Documentação. Rio de Janeiro 1947. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=ZB0031&PagFis=399> Acessado em: 10/05/2019.

³⁹⁹ Depoimento de Meton de Alencar Neto, ex-diretor do SAM, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 19 de abril de 1956. Pág. 9. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

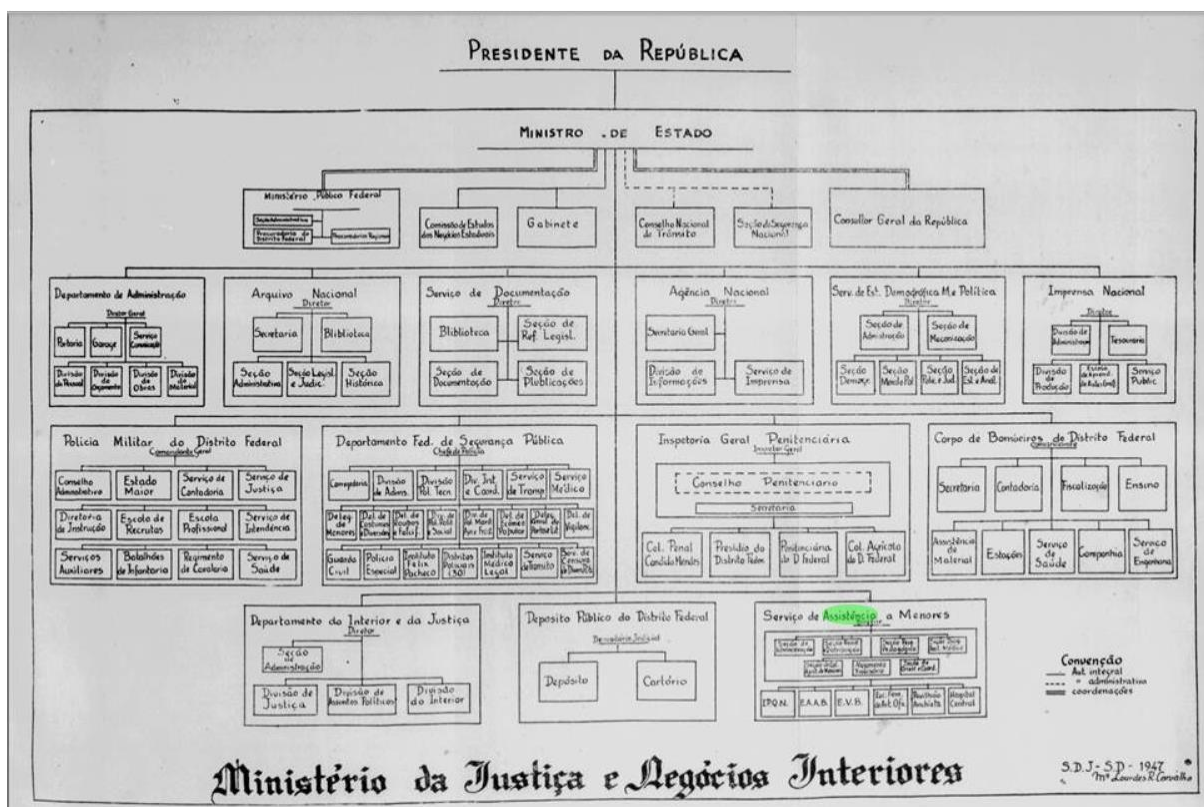
⁴⁰⁰ Idem.

⁴⁰¹ Idem.

Outro ponto nevrálgico no SAM era a falta de autonomia em pontos importantes para o bom funcionamento do serviço. Segundo o decreto de criação e o regimento do órgão o SAM possuiria autonomia de decisão e ação em relação ao *menor*, contudo não possuía autonomia dos meios e recursos para que as decisões e ações pudessem ser prontamente atendidas.⁴⁰²

O SAM era um órgão subordinado ao MJNI e, portanto, dependia de outros órgãos do próprio Ministério para a condução de suas atividades. A vinculação que existia entre o serviço e o Departamento de Administração era a mesma de todos os outros órgãos existentes no MJNI. O Departamento de Administração era dividido em: Direção Geral, Divisão de Pessoal, Divisão de Orçamento, Divisão de Material e Divisão de Obras, que eram destinadas a oferecer os meios para que as repartições afins pudessem trabalhar.

Figura 15 - Organograma do Ministério da Justiça e Negócios Interiores



Fonte: Relatório do MJNI. Ano: 1948

⁴⁰² BRASIL. Decreto nº 16.575, de 11 de setembro de 1944. Aprova o Regimento do Serviço de Assistência a Menores do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-16575-11-setembro-1944-327309-publicacaooriginal-1-pe.html> acessado em 11/05/2019.

É preciso elucidar que teoricamente o Departamento de Administração do MJNI não interferia nas decisões e nas atividades do SAM. Contudo, analisando o extenso documento produzido pela CPI do SAM (que veremos no capítulo seguinte), diretores e ex-diretores do referido órgão afirmaram que em alguns casos eles não possuíam autonomia de decisão. Em parte, em decorrência da organização burocrática criada pelo MJNI e em parte por quebra do sistema vigente, burla das normas.⁴⁰³

Elucidamos, também, que todas as repartições do Ministério tinham programas específicos elaborados com determinada antecedência, que o objeto da proposta orçamentária precisava ser feito com prazo certo e determinado. A proposta orçamentária de cada repartição era discutida pelo DASP, posteriormente era encaminhada ao Congresso Nacional para ser votada, dentro do prazo de votação do orçamento. De acordo com a dotação orçamentária existente no orçamento de cada repartição e de acordo com o pedido dos diretores o Departamento de Administração trabalhava para atender as necessidades apresentadas.⁴⁰⁴

O Departamento de Administração do ministério, como foi dito acima, não deveria interferir nas propostas das repartições, ficando a cargo, somente, de verificar se a proposta estava correta, se apresentava alguma falha que poderia levar a uma reprovação por parte do Congresso. Essa análise era realizada por cada divisão dentro do Departamento de Administração, ou seja, proposta de material era analisada pela Divisão de Material, passava pela Divisão de Orçamento e depois pela Administração. Aprovada a proposta, retornava para a Divisão de Material, que fazia a licitação dos produtos, realizava as compras e a distribuição.

Destarte, o SAM elaborava a proposta orçamentária, com o apoio dos técnicos dos departamentos internos do órgão. Esse plano deveria conter todas as necessidades do SAM para o ano, portanto, era calculado a quantidade de material, despesas com pessoal e a necessidade ou não de novas contratações, assim como as obras e reformas para os prédios do órgão central e dos outros estabelecimentos oficiais do SAM.⁴⁰⁵

No entanto, nem sempre a proposta era aceita integralmente, podendo ocorrer alterações devido ao planejamento orçamentário do executivo. Nesse caso, a alteração era proposta pelo

⁴⁰³ Depoimento de Bento Queiroz de Barros Junior, Diretor do Departamento de Administração do MJNI, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 24 de abril de 1956. Pág. 53. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM). CPI do SAM.

⁴⁰⁴ Depoimento de Raul de Matos e Silva, Diretor do SAM, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 18 de abril de 1956. Pág. 45. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

⁴⁰⁵ Idem.

Departamento de Administração, visto ser ele que acompanhava a execução orçamentária, sabendo quando uma proposta era suficiente ou insuficiente. O SAM não interferia nisso.⁴⁰⁶

Por exemplo, alimentação e vestuário eram rubricas específicas no orçamento do MJNI, ou seja, dentro do orçamento do Ministério havia uma verba somente para compra de material, e havia demandas materiais em todos os estabelecimentos penais, instituições de acolhimento de *menores* e repartições do MJNI. Isto posto, o Departamento de Administração, por intermédio da Divisão de Material, tinha o controle da despesa que corria por conta dessa dotação, sabendo se seria ou não suficiente para todo o exercício.

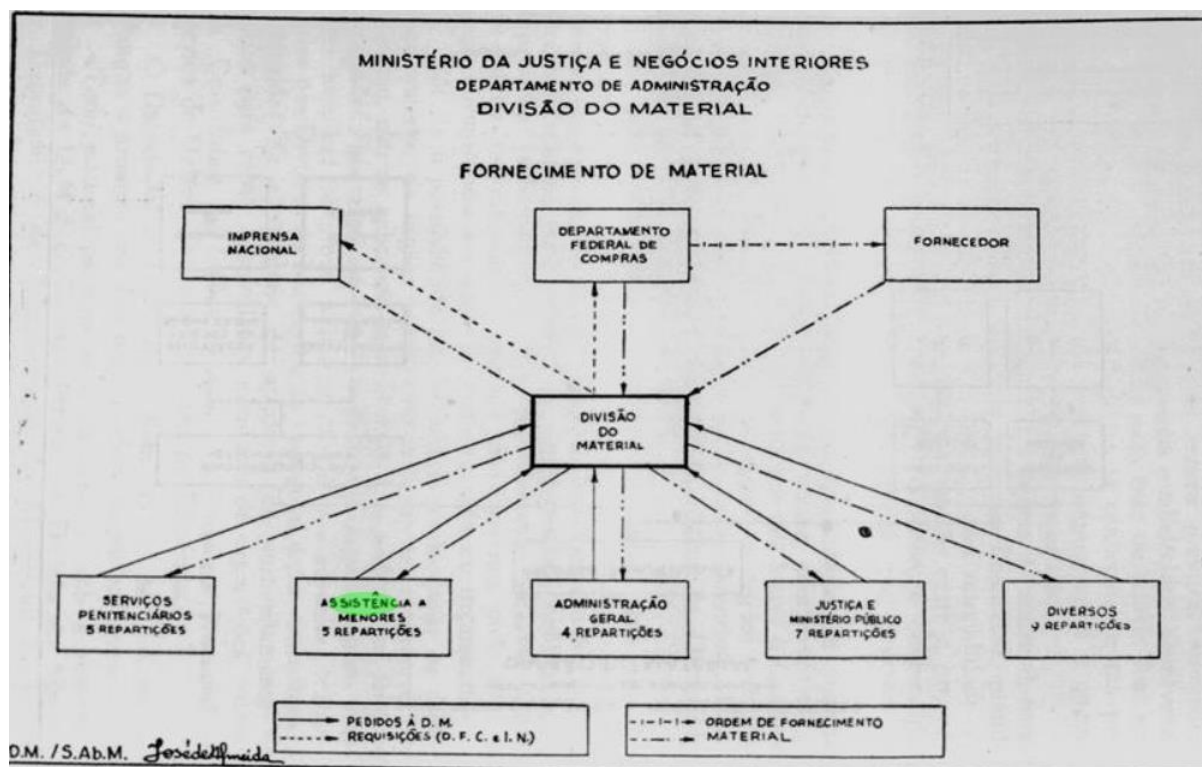
Salientando que a proposta orçamentária era elaborada pelas repartições no mês de novembro, discutida no ano seguinte e votada no segundo ano pós elaboração da proposta, ou seja, a proposta elaborada em 1954, só seria votada em 1956⁴⁰⁷. O Deputado Federal Raimundo Padilha, presidente da CPI do SAM, constatava a problemática gerada com as regras do orçamento e desabafou, na sessão de 25 de abril de 1956, que esse era “um dos vícios da elaboração orçamentária brasileira”.⁴⁰⁸

⁴⁰⁶ Idem.

⁴⁰⁷ Depoimento de Bento Queiroz de Barros Junior, Diretor do Departamento de Administração do MJNI, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 24 de abril de 1956. Pág. 53. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

⁴⁰⁸ Fala de Raimundo Padilha, Deputado Federal, no dia 18 de abril de 1956. Pág. 15. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

Figura 16 - Organograma do Fornecimento de Material do MJNI



Fonte: Relatório do MJNI. Ano: 1946

Observamos por esse exemplo que há uma incoerência burocrática nesse processo, porquanto ser difícil prever a quantidade de material (alimentos, principalmente) a serem consumidos dois anos à frente. A destinação de verbas para as repartições do MJNI era falha e gerava grande problema para os diretores das repartições.⁴⁰⁹ No caso da alimentação, imaginemos que a tomada de preço em 1954 tenha sido X, e que o departamento tenha realizado o planejamento já levando em conta a majoração desse item, considerando o tempo de trâmite do processo de discussão e votação do orçamento, contudo, a elevação do custo de vida pode transformar essa majoração insuficiente. Tal situação geraria a necessidade de um crédito suplementar.⁴¹⁰

Raul de Matos e Silva, durante a CPI do SAM em 1956, relatava que quem requisitava esse crédito suplementar ou verbas extra orçamentárias era o órgão em que constava a verba orçamentária, por exemplo, nos casos de itens alimentícios e vestuários seria a Divisão de

⁴⁰⁹ Depoimento de Raul de Matos e Silva, Diretor do SAM, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 18 de abril de 1956. Pág. 45. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

⁴¹⁰ Idem.

Material, visto ser essa divisão detentora de conhecimento de como estavam sendo aplicadas as verbas, como estavam os desenvolvimentos dos gastos e o crescimento dos preços.

Diante disso, percebemos que o SAM não controlava as questões orçamentárias, muito menos de aquisição de produtos, o que gerava grandes dificuldades para a plena administração do órgão. As verbas do SAM estavam centralizadas nas divisões do Departamento de Administração. O ex. diretor do serviço, Meton de Alencar Neto, queixou-se sobre isso, na sessão de depoimentos da CPI do SAM:

É preciso dizer que o SAM, tendo no seu diretor e no juiz de menores uma autoridade paternal, não pode, de modo algum, ficar jungido a peias administrativas que lhe impeçam uma ação imediata, rápida, em favor do menor. Às vezes surgem dificuldades administrativas que dificilmente o diretor pode superar. [...] Para dar um exemplo frisante das dificuldades que tem o diretor do SAM para prever as despesas de um órgão dessa natureza, vamos supor que ele tenha previsto fazer, durante um ano, 50 operações de apendicite, tenha calculado o preço total e feito constar do orçamento uma verba capaz de atender a essa despesa. Mas pode ocorrer que durante o ano faça apenas, 10 operações de apendicite ou, então, 200, e já se vê que seria necessária talvez uma pitonisa para prever despesas dessa natureza.⁴¹¹

O que podemos observar a partir do exposto neste capítulo é que o modelo estrutural em que foi construído o Serviço de Assistência a Menores favorecia práticas desviantes por parte dos diversos agentes públicos envolvidos no processo de cuidados com os *menores*. A ausência de autonomia administrativa por parte do diretor, instituída na lei e no regimento interno do órgão, contribuiu para o mau uso do bem público, proporcionando incidentes como desvio de verbas públicas, apadrinhamento político e corrupção.

Esses temas foram denunciados pelo antigo diretor do SAM, Paulo Nogueira Filho, no jornal O Globo e em seu livro, intitulado *Sangue, corrupção e vergonha: S.A.M.*, tais denúncias deram origem a uma CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito que pretendia investigar as irregularidades do SAM, contudo aparentemente, essa CPI não apresentou resultados, assim como não ofereceu soluções para os problemas denunciados por Paulo Nogueira Filho, muito menos risco de fechamento do referido órgão.

Diante das observações realizadas, analisaremos de forma mais detalhada as denúncias citadas no próximo capítulo, focalizando os problemas relacionados às subvenções e auxílios distribuídos pelo Estado e seus desvios de finalidades.

⁴¹¹ Depoimento de Meton de Alencar Netto, ex-diretor do SAM, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 19 de abril de 1956. Pág. 2-4. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

CAPÍTULO IV

Sistema Político Subvencional para além do Clientelismo

A partir de 1945, o Brasil começa a viver um novo momento marcado por uma série de acontecimentos. É um período que provoca divergências analíticas e desafios aos pesquisadores e vai permear a discussão levada a termo por este capítulo.

Foi o período em que transformações políticas importantes em direção oposta ao que caracterizava antigo regime político começaram a se desenhar. Essa ruptura foi pressionada pela elite e em partes pelo próprio governo que estava sendo destituído, a fim de dirigir essa transformação, como forma de seguir o processo em curso, de movimento mundial por democracia.⁴¹²

Instaurou-se uma Assembleia Constituinte, convocadas eleições majoritárias para Presidente da República e implantado um sistema pluripartidário de bases nacionais. A partir desse ponto, vemos surgir duas correntes políticas importantes: os liberais democráticos e os trabalhistas nacionalistas, respectivamente os antigetulistas e os getulistas.⁴¹³ Isso sublinha que Getúlio Vargas continuava moldando a política mesmo após sua saída.

O pluralismo e a abrangência nacional do sistema partidário não impediram a competição dicotômica norteada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB),⁴¹⁴ Partido Social Democrático (PSD)⁴¹⁵ e União Democrática Nacional (UDN).⁴¹⁶ Essa dicotomia estimulou muitos conflitos, “pois a ela se vincularam, por afirmação e apoio, duas das maiores agremiações partidárias do país, o PTB e o PSD, e, por negação e oposição, a também importante e expressiva UDN”.⁴¹⁷

⁴¹² DELGADO, Lucília de Almeida Neves, Partidos Políticos e frentes parlamentares: projetos, desafios e conflitos na democracia, in: FERREIRA, Jorge Luiz; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Orgs.), **O Brasil republicano: O tempo da experiência democrática**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, v. 3, p. 133.

⁴¹³ *Ibid.*, p. 135.

⁴¹⁴ “O PTB constitui-se como um dos vértices da estrutura triangular partidária que se tornou hegemônica no conjunto dos partidos fundado em 1945. Na época do seu registro alicerçou sua organização nos sindicatos urbanos e na burocracia do Ministério do Trabalho. Seus principais quadros foram recrutados entre operários e demais trabalhadores sindicalizados e também junto aos funcionários públicos que integravam a poderosa máquina do Ministério do Trabalho em todo o território nacional”. *Ibid.*, p. 140.

⁴¹⁵ “Criado de dentro para fora do Estado, reuniu em seus quadros interventores do período do Estado Novo, alguns segmentos da classe média urbana e, principalmente, representantes das oligarquias estaduais. As origens sociais do PSD e seus fortes vínculos políticos com o PTB sugeriram um ditado popular segundo o qual: “0 PTB era o PSD de macacão e o PSD o PTB de casaca”. *Ibid.*, p. 138–139.

⁴¹⁶ “A União Democrática Nacional nasceu de um movimento articulado por uma ampla frente de oposição ao Estado Novo durante o processo de transição que levou à derrocada do regime autoritário que prevalecera no Brasil de 1937 a 1945, os integrantes da futura UDN contribuíram, de maneira efetiva, para o desenlace dos acontecimentos que levaram à queda de Getúlio Vargas em outubro de 1945”. *Ibid.*, p. 136.

⁴¹⁷ *Ibid.*, p. 135.

Somando aos que já existiam, em 1946, foram criados alguns outros partidos, entre os quais o Partido Social Progressista (PSP).⁴¹⁸ Regina Sampaio elencou em seu livro, *Adhemar de Barros e o PSP*, que o partido se apoiava eleitoralmente nas classes médias rurais e nas camadas mais baixas das classes médias urbanas. No segundo escalão do partido, estavam as lideranças locais que faziam a ligação entre a cúpula e as bases, grupo predominantemente formado por homens ligados a grupos economicamente dominantes nos municípios, e, em geral, eles mesmos proprietários de terras e/ou médios industriais.⁴¹⁹

Com a aproximação do período eleitoral no fim do governo Dutra, algumas alianças foram feitas para a volta de Getúlio Vargas (PTB) ao Palácio do Catete e a contenção do avanço dos interesses econômicos norteamericanos no Brasil. PTB, PSD e PSP se uniram e conseguiram eleger Vargas para presidente e Café Filho (PSP) para vice-presidente.⁴²⁰

O presidente eleito herdou do governo anterior problemas de várias ordens, especialmente de ordem econômica, com um processo inflacionário e o desequilíbrio financeiro no setor público, o que o obrigou, em um primeiro momento, a equilibrar as contas públicas, controlando a inflação para depois tentar retomar o crescimento econômico.⁴²¹

Nos dois primeiros anos do governo, a política recessiva foi proveitosa, contudo, a partir de 1953, sofrendo influência direta das eleições dos EUA, a política econômica começou a apresentar muitos problemas, como a queda do poder de compra com a inflação em crescimento. Esse problema foi fator da deflagração de uma greve. Getúlio Vargas, para tentar solucionar essas questões, fez uma troca ministerial para conter os ânimos, nomeando Oswaldo Aranha para o Ministério da Fazenda e João Goulart para o Ministério do Trabalho.⁴²²

João Goulart, filiado ao PTB, começou a dialogar com os sindicatos e isso incomodou muito os setores conservadores da política brasileira à época. O governo Vargas era marcado pela intolerância e conflitos gerados pelos partidos de oposição, principalmente pela UDN, que considerava intolerável a volta de Getúlio ao poder. A UDN, além de atacar, denunciar e insultar o governo, passou a ter uma postura não colaboracionista, obstruindo as ações do mesmo.⁴²³

Atravessando caminhos e descaminhos, esse conflito culminou com a morte de Getúlio Vargas, que tirou a própria vida. A comoção da população com a perda de Getúlio somada à

⁴¹⁸ O PSP foi criado por Adhemar de Barros, um partido forte na região paulista, suplantando os três grandes partidos nacionais, sendo eles o PSD- Partido Social Democrático a UDN – União Democrática Nacional e o PTB – Partido Trabalhista Brasileiro, do período 1945-65. SAMPAIO, *Adhemar de Barros e o PSP*, p. 51.

⁴¹⁹ *Ibid.*

⁴²⁰ DELGADO, *Partidos Políticos e frentes parlamentares: projetos, desafios e conflitos na democracia*, p. 304.

⁴²¹ *Ibid.*, p. 305.

⁴²² *Ibid.*

⁴²³ Op. cit., p. 306.

insatisfação econômica ocasionou diversos levantes populares nas principais capitais do país, como cita o historiador Jorge Ferreira.⁴²⁴ Café Filho assumiu o governo e montou um ministério com personalidades que eram do movimento antigetulista. “Seja como for, os udenistas novamente voltavam ao poder, como no governo Dutra, embora sem vitórias eleitorais.”⁴²⁵

Enquanto ocorriam essas trocas de cargos importantes do governo, deu-se a substituição do cargo de diretor do SAM. No final do ano de 1954, o ex-Deputado Federal Paulo Nogueira Filho⁴²⁶ assumiu a posição. Paulo Nogueira Filho era engajado na política, participando de movimentos sociais e políticos desde a juventude. Mostrava-se opositor das velhas oligarquias agrárias de São Paulo, e participou ativamente de duas revoluções⁴²⁷. Foi eleito Deputado Federal em 1934 pelo Partido Democrático. Em 1937, o então deputado, que já estava insatisfeito com os rumos do governo Vargas, foi preso e exilado na ditadura varguista, ficando sete anos fora do país. Quando retornou, se filiou à UDN, contudo não permaneceu no partido. Em 1948, filiou-se ao Partido Social Progressista (PSP).

Em 1950, durante as articulações políticas para a eleição daquele ano, Paulo Nogueira Filho ficou bastante contrariado com o PSP, por apoiar a eleição de Getúlio Vargas, levando-o a entregar o cargo de secretário geral do partido.⁴²⁸ Mesmo se mostrando contrário ao presidente, foi nomeado por Vargas, em fevereiro de 1951, conselheiro político da delegação brasileira, chefiada por João Neves da Fontoura, depois representante do governo na delegação do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT), ainda em 1951.⁴²⁹

No final de 1955, Café Filho se afastou da presidência, devido a um problema cardiovascular, e Paulo Nogueira, em apoio à saída de Café Filho do governo federal e em decorrência dos problemas vivenciados no SAM, resolveu entregar seu cargo.⁴³⁰

⁴²⁴ Op. cit., p. 315.

⁴²⁵ Ibid.

⁴²⁶ Paulo Nogueira Filho começou suas atividades políticas durante a década de 1910 ainda como estudante. Em 1925, foi um dos criadores do Partido Democrático Nacional. Em 1930 participou da Revolução que instalou o governo provisório de Getúlio Vargas. Entre 1930 a 1932 participou do governo paulista, a frente de órgãos importantes do Estado e em 1932 cooperou diretamente com a chefia do movimento revolucionário ocorrido naquele ano. MAYER, Jorge Miguel. Verbete. CPDOC. Disponível em: <http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA/dicionarios/verbete-biografico/nogueira-filho-paulo> Acessado em: 24/05/2019

⁴²⁷ MAYER, Jorge Miguel. Verbete. CPDOC. Disponível em: <http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA/dicionarios/verbete-biografico/nogueira-filho-paulo> Acessado em: 24/05/2019

⁴²⁸ Diário da Noite, de 20 de junho de 1950. Pág. 3. Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=093351&pesq=paulo%20Nogueira%20Filho&pasta=ano%20195> Acessado em: 24/09/2019

⁴²⁹ MAYER, Jorge Miguel. Verbete. CPDOC. Disponível em: <http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA/dicionarios/verbete-biografico/nogueira-filho-paulo> Acessado em: 24/05/2019

⁴³⁰ MAYER, Jorge Miguel. Verbete. CPDOC. Disponível em: <http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA/dicionarios/verbete-biografico/nogueira-filho-paulo> Acessado em: 24/05/2019

Foi logo após sua saída da direção do SAM que começou a escrever um livro denúncia sobre o cotidiano do SAM, intitulado *Sangue, Corrupção e Vergonha*, com o intuito, segundo descreve no prólogo, de “prestar um serviço à comunidade, defendendo os desamparados, acusando os prevaricadores e denunciando as lastimáveis carências governamentais.”⁴³¹ O livro citado era constituído de diversos relatos do diretor sobre os problemas observados no SAM e dos estabelecimentos ligados a ele, fossem os oficiais ou não. Relatava casos de “prevaricação”, “pederastia”, violência física, moral e sexual, uso e tráfico de drogas, maus tratos com o menor, prostituição de meninos e meninas, entre outros casos ligados aos menores. Sobre a parte administrativa, o livro trazia informações sobre corrupção, nepotismo e clientelismo.

Ocupando o cargo de Diretor do Serviço de Assistência a Menores, tive o ensejo de conhecer um dos maiores dramas do povo brasileiro. Considerei de perto a verdadeira vida de milhares de transviados e desvalidos que transitam pelo S.A.M. Atentei para a monstruosa corrupção que viceja às custas desses miserandos marginais. Aquilitei a incúria criminosa dos governos diante dessa horripilante tragédia social.⁴³²

A obra de Paulo Nogueira Filho deu origem a um conjunto de denúncias feitas pelo ex-diretor do Serviço de Assistência a Menores, com exclusividade, ao jornal O Globo, nas edições matutinas de 20 a 24 de março de 1956. As denúncias deram origem a uma Comissão Parlamentar de Inquérito,⁴³³ constituída na Câmara dos Deputados, em 23 de março de 1956, para “apurar fatos denunciados à imprensa, relativos a graves irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores”.⁴³⁴

As irregularidades apontadas como graves a serem averiguadas eram: maus tratos e violências físicas e morais contra os menores; falta de um verdadeiro sistema educativo capaz de recuperá-los (o que valia ao órgão o nome de “Escola da Criminalidade”); acusações graves sobre a vida pregressa daqueles que eram encarregados da guarda e disciplina dos menores do SAM; e, por último, o desconhecimento público dos laços de subordinação administrativa do

⁴³¹ FILHO, *Sangue, Corrupção e Vergonha: S.A.M.*, p. 2.

⁴³² *Ibid.*

⁴³³ Criada pela Resolução no 53/1956 (DCN-I, 23-3-1956, p. 1727), não houve conclusão dos trabalhos. O autor da CPI foi o Deputado Federal Rubens Berardo (PTB/DF). Ficando assim constituída: Presidente: Raymundo Padilha (UDN/RJ); Vice-Presidente: Medeiros Netto (PSP/AL); Relator: Rubens Berardo (PTB/DF). E seus membros eram os deputados Aarão Steinbruch (PTB/RJ), Gurgel do Amaral (PR/DF), Brasília Machado Neto (PSD/SP), Pedro Braga (PSD/MA), Campos Vergal (PSP/SP) e Praxedes Pitanga (UDN/PB). BRASIL. Resolução nº 53 de 22 de março de 1956. Diário do Congresso Nacional - Seção 1 - 23/3/1956, Página 1727. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1950-1959/resolucaodacamaradosdeputados-53-21-marco-1956-319766-norma-pl.html>. Acessado em: 18/10/2017.

⁴³⁴ BRASIL. Resolução nº 53 de 22 de março de 1956. Diário do Congresso Nacional - Seção 1 - 23/3/1956, Página 1727. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1950-1959/resolucaodacamaradosdeputados-53-21-marco-1956-319766-norma-pl.html>. Acessado em: 18/10/2017.

SAM ao MJNI, o que possibilitava o desvio de verbas daquele serviço para outras entidades subordinadas àquela Secretaria de Estado.⁴³⁵

Observando o processo político do período analisado percebemos que os atores sociais envolvidos estão jogando o “jogo político”, portanto não há a intenção de julgamento, mas de entendimento de que naquele contexto dois projetos de país, o “liberal-conservador e o nacional/estatismo”, estavam em concorrência e, conseqüentemente, disputavam a preferência do eleitorado de diversas maneiras.⁴³⁶

É provável que, a essa altura, o leitor ligue os rumos dos nossos argumentos acerca do uso inadequado das subvenções e o aparecimento recorrente do SAM nos capítulos anteriores. Enfim, se é assim, delinea-se a percepção das razões que impedem esse órgão de conseguir romper com os ciclos de clientelismo e corrupção criados em torno dos desvalidos. O equívoco, sublinhe-se, está em imaginar que dentro da relação entre o SAM, tecnocratas e políticos, também não existissem transações ilegítimas ou conluio em atividades ilícitas.

A corrupção não pode ser imputada como parte exclusiva de uma faixa do espectro histórico, um sistema econômico ou um regime político. A corrupção manifesta-se em situações e ou períodos diversos e a história nos apresenta fecundos exemplos dessa margem de variação. Precisamos nos atentar para o fato de que a corrupção é um fenômeno complexo e que para compreendê-lo, temos que examinar os diversos fatores para que o mesmo aconteça, como:

Poder político e econômico concentrados; profundas desigualdades sociais; pouca ou nenhuma noção de interesse público; o não reconhecimento do direito a ter direitos e a própria falta de garantia de direitos; noção de direitos desiguais introjetada na cultura; elites distanciadas do restante da população; falta de controle social, entre outros.⁴³⁷

Analizamos a corrupção como ações do tipo que desrespeitam, de modo geral, o bem público na sociedade, perpassando pela atuação dos agentes privados e públicos que podem ser levadas a termo desde por pequenos atos de desobediência até pelo desvio de consideráveis quantias de recursos públicos para as mãos de políticos ou de agentes privados.⁴³⁸

⁴³⁵ BRASIL. Resolução nº 53 de 22 de março de 1956. Diário do Congresso Nacional - Seção 1 - 23/3/1956, Página 1727. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1950-1959/resolucaodacamaradosdeputados-53-21-marco-1956-319766-norma-pl.html> Acessado em: 18/10/2017

⁴³⁶ FERREIRA, Jorge Luiz, Crises da República: 1954, 1955 e 1961, *in*: FERREIRA, Jorge Luiz; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Orgs.), **O Brasil Republicano: O tempo da experiência democrática**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, v. 3, p. 304.

⁴³⁷ PINTO, Céli Regina J., **A banalidade da corrupção: uma forma de governar o Brasil**, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011, p. 09.

⁴³⁸ Op. cit., p. 10.

É importante salientar que, ao examinar os atos de corrupção ligados ao sistema político subvencional brasileiro, revelamos apenas uma parte do problema, destarte que o que está à disposição para análise não é o fato em si, mas os escândalos da corrupção encontrados nas fontes. Consequentemente, quando se aponta aqui a corrupção no atendimento ao *menor*, envolvendo servidores públicos, políticos e sociedade civil, é porque as denúncias, provenientes das fontes pesquisadas, nos levaram a inferir tal compreensão. Portanto, reconhecemos que a corrupção é um grande problema, contudo, não podemos reduzir toda a política brasileira a esse fenômeno que, embora complexo, não oferece todas as respostas.

Analisemos que “os atos de corrupção, os corruptos e os corruptores não estão em um distante “outro”, amoral, aético, perigoso, bandido, mas fazem parte da forma de toda a sociedade brasileira de se relacionar com o ente público.”⁴³⁹ Por conseguinte, a análise dos documentos pesquisados nos remetem ao conceito de corrupção estudado por Norberto Bobbio, explicando que corrupção é

o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual. Podemos distinguir três tipos de Corrupção: a prática da peita ou uso da recompensa escondida para mudar a seu favor o sentir de um funcionário público; o nepotismo, ou concessão de empregos ou contratos públicos baseados não no mérito, mas nas relações de parentela; o peculato por desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado.^{440*}

Dessa forma, a corrupção associa o Estado e a sociedade civil, a qual tende a se parecer com o Estado e em algumas situações a se confundir com ele, principalmente em suas práticas. Pois não há divisão entre o público e privado no capitalismo. Considerando a corrupção como a apropriação do público por interesses privados, analisaremos esse fenômeno a partir da relação entre a iniciativa privada e o setor público, focando nas instituições filantrópicas particulares e os órgãos técnicos oficiais, como o SAM e o MJNI.

⁴³⁹ Op. cit., p. 11.

⁴⁴⁰ BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, **Dicionário de política**, p. 292.

* Ipsis Litteris.

4.1- Sistema Político Subvencional: corrupção e incúria mancham o atendimento ao Menor

O Deputado Federal Gama Filho,⁴⁴¹ Partido Social Progressista (PSP) do Distrito Federal, em 1951, denunciou na tribuna da Câmara dos Deputados o problema que vinha ocorrendo na cidade de Campo do Meio, estado de Minas Gerais: as más condições de vida de menores no Instituto Profissional e Agrícola de Campo do Meio.

O parlamentar havia recebido uma carta de uma mãe aflita, pedindo que este intercedesse a seu favor e ajudasse a retirar seus dois filhos do Instituto Campo do Meio. Na correspondência, a genitora mostrava-se preocupada com a integridade física de seus filhos, em face da precariedade com a qual viviam no instituto. As crianças passavam fome e frio naquele lugar, e ela escrevia em tom suplicante: “se é para serem maltratados e passarem fome que seja comigo, que sou mãe.”⁴⁴²

Diante do pedido dessa senhora, o deputado encaminhou-se para a cidade de Campo do Meio, juntamente com um fotógrafo e mais dois amigos, a fim de investigar melhor a instituição e a situação dos *menores* que lá estavam internados.

Achei-me, por um dever moral e por um imperativo de consciência, na obrigação inadiável de atender aos reclamos justos do coração sofredor dessa mãe brasileira, que teve a coragem de depositar sua confiança na orientação educacional daquele patronato *subvencionado pelo SAM*, mal calculando que entregava seus rebentos em mãos criminosas a mercê de corações depravados e ao sabor de consciências desumanas.^{443*}

⁴⁴¹ “GAMA FILHO, Gonzaga da. *Luís Gonzaga Prado Ferreira da Gama* nasceu no Rio de Janeiro, então Distrito Federal, em 10 de maio de 1930, filho de Luís Filipe Maigre de Oliveira Ferreira da Gama, conhecido como Gama Filho, deputado federal pelo Distrito Federal entre 1951 e 1953 e fundador da Universidade Gama Filho, e de Altair Horacina Prado Ferreira da Gama. Professor e advogado. Em 1958 tornou-se secretário de Educação e Cultura do Distrito Federal na gestão do prefeito Francisco Negrão de Lima. No pleito de outubro de 1960 elegeu-se deputado à Assembleia Constituinte do recém-criado estado da Guanabara na legenda do PSD. Participou dos trabalhos constituintes e, com a promulgação da Carta estadual (27/3/1961), exerceu o mandato ordinário até fevereiro de 1963. Nessa legislatura foi presidente da Comissão de Administração da Assembleia Legislativa e vice-líder da oposição ao governo de Carlos Lacerda. Reeleito em outubro de 1962 na mesma legenda, foi o autor dos projetos que criaram a Companhia de Transportes Coletivos (CTC) e o Departamento de Imprensa Estadual, e presidiu a Comissão de Educação, Saúde e Trabalho. Com a extinção dos partidos políticos pelo Ato Institucional nº 2 (AI-2) em 27 de outubro de 1965 e a posterior instauração do bipartidarismo, filiou-se ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Em novembro de 1966 elegeu-se deputado federal pelo estado da Guanabara na legenda do MDB. Deixando a Assembleia Legislativa em janeiro de 1967, assumiu seu mandato em fevereiro seguinte, tornando-se vice-líder de seu partido na Câmara Federal. Em setembro do mesmo ano deixou sua cadeira para assumir a Sec. de Ed. do estado da Guanabara no governo Negrão de Lima. Faleceu no Rio de Janeiro em 24 de junho de 1970”. NÉRI, S. 16; Veja (1/7/70). Verbete. CPDOC. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/luis-gonzaga-prado-ferreira-da-gama-filho> Acessado em 17/10/2016

⁴⁴² Diário do Congresso Nacional, 28 de março de 1951. Pág. 1.585. Ano VI, nº51. Distrito Federal. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28MAR1951.pdf#page=15> Acessado em: 17/10/2016.

⁴⁴³ Diário do Congresso Nacional, 28 de março de 1951. Pág. 1.585. Ano VI, nº51. Distrito Federal. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28MAR1951.pdf#page=15> Acessado em: 17/10/2016.

* Grifo nosso.

Na tribuna, Gama Filho explicava que o instituto ficava em outro estado, Minas Gerais, “bem longe das fronteiras do Distrito Federal⁴⁴⁴”, entretanto o deputado dizia que no desempenho de sua função e do seu mandato não poderiam existir fronteiras intransponíveis ou limites de jurisdição a serem respeitados “dentro do solo soberano da pátria brasileira”.⁴⁴⁵

Nas pesquisas realizadas pelo parlamentar, foi possível apurar que o Instituto Profissional e Agrícola São José abrigava cerca de quatrocentos *menores*, os quais possuíam entre seis e dezesseis anos de idade. O instituto recebia do SAM anualmente Cr\$ 1.920.000,00 (Um milhão, novecentos e vinte mil cruzeiros) em subvenções, cerca de Cr\$ 160.000,00 (Cento e sessenta mil cruzeiros) mensais, o equivalente a Cr\$ 400,00 (quatrocentos cruzeiros) por cada criança internada naquele estabelecimento.⁴⁴⁶

Sua chegada de surpresa no instituto desconcertou o diretor do estabelecimento, o qual só recebia visitas com dia e hora marcados e generosa antecedência de tempo. A contragosto do diretor, o deputado Gama Filho percorreu todas as instalações do Instituto São José e constatou os graves problemas que aquele local enfrentava. Gama Filho relatou:

Percorremos todas as dependências do Instituto Profissional e Agrícola São José, para depois constatar, com a revolta na alma e as lágrimas no coração, a enormidade dos crimes que dentro de suas paredes se cometem contra o futuro daquelas vidas em formação, crimes mais graves que crimes de morte, porque ali se assassinam almas infelizes que clamam por justiça aos céus já que nesta terra eles continuam impunes.⁴⁴⁷

As crianças foram encontradas subnutridas, “alimentando-se como verdadeiro gado humano, raquíticas e doentias⁴⁴⁸” observou o deputado. Pela manhã os *menores* recebiam, exclusivamente um mingau ralo de fubá, leite e açúcar, no almoço e no jantar eram servidos arroz, feijão e abóbora em péssimas condições higiênicas. Ao ser questionado pelo deputado Celso Peçanha, sobre quem estava à frente desse instituto, o Deputado Gama Filho, disse estar constrangido em responder tal pergunta, já que era um católico praticante e fiel à Igreja Católica. Sentira-se *apunhalado* ao verificar que o diretor do estabelecimento era o Padre Francisco de Assis,⁴⁴⁹ que lá estava desde longa data. Arguindo o diretor, Gama Filho colheu informações acerca das subvenções pagas pelo Governo ao instituto. Padre Francisco de Assis relatou que as verbas eram pagas regularmente, “uma vez ou outra havia atrasos”,⁴⁵⁰ mas que não

⁴⁴⁴ Idem.

⁴⁴⁵ Idem.

⁴⁴⁶ Idem.

⁴⁴⁷ Idem.

⁴⁴⁸ Idem.

⁴⁴⁹ Não foi encontrado nenhuma informação biográfica sobre o Padre Francisco de Assis de Araújo.

⁴⁵⁰ Diário do Congresso Nacional, 28 de março de 1951. Pág. 1.585. Ano VI, nº51. Distrito Federal. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28MAR1951.pdf#page=15> Acessado em: 17/10/2016.

ultrapassavam dois meses. Sendo assim para o deputado não havia motivos para os maus tratos e a má alimentação dos *menores*.⁴⁵¹

Analisando a retórica do deputado, percebemos que havia naquele instituto um caso claro de má administração e negligência. O estabelecimento possuía o nome de Instituto Profissional e Agrícola, ou seja, deveria conter práticas de plantio e cuidados com animais, era localizado na área rural de Campo do Meio, contudo a alimentação das crianças era precária.

Outro ponto interessante do documento é que Gama Filho afirmava que os alimentos servidos para os *menores* vinham da fazenda particular do diretor, o padre Francisco de Assis, o qual vivia com “abastança sobre a miséria de seus pupilos”.⁴⁵² Destarte, fica o questionamento: como a subvenção era gasta? Contudo, para esse questionamento não encontramos respostas.⁴⁵³

O Instituto São José não era um órgão oficial, fazia parte da rede de estabelecimentos particulares que recebiam verbas por cada criança internada, o que era chamado de modalidade *per capita* (explicado no capítulo anterior). Por cada aluno, como relatado logo acima, o instituto recebia Cr\$ 400,00 (quatrocentos cruzeiros).

Analisando os dados econômicos do período e a legislação existente sobre o salário mínimo e o cálculo para a concessão do mesmo, observamos que os *menores* estavam vivendo em condições de miserabilidade. O salário mínimo, segundo o que estava previsto na legislação, deveria ser calculado para amparar o trabalhador, garantindo renda suficiente para a aquisição de elementos importantes para a sua subsistência.

Art. 2º Denomina-se salário mínimo a remuneração mínima devida a todo trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço e *capaz de satisfazer, em determinada época, na "região do país, as suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte*.^{454*}

⁴⁵¹ Idem.

⁴⁵² Idem.

⁴⁵³ De volta ao arquivo, encontramos somente dois processos do Instituto Profissional Agrícola São José, o de nº 30.415 de 29 de julho de 1954 e o de nº 36.909 de 24 de agosto de 1956. Os processos continham as listas de menores internados e o pedido de pagamento dos valores *per capita*. Em nenhum dos dois processos há planilha de controle de gastos ou prestação de contas ao MJNI ou ao SAM. Processo nº 30.415 de 29 de julho de 1954. Arquivo Nacional. Fundo Arquivístico: Serviço de Comunicações do Ministério da Justiça e Negócios Interiores – SECOM. Série: Administração Orçamentária e Financeira. Subsérie: Despesas. Assunto: Subvenções. Caixa: 5301. Processo nº 36.909 de 24 de agosto de 1956 Arquivo Nacional. Fundo Arquivístico: Serviço de Comunicações do Ministério da Justiça e Negócios Interiores – SECOM. Série: Administração Orçamentária e Financeira. Subsérie: Despesas. Assunto: Subvenções. Caixa:6080.

⁴⁵⁴ BRASIL, Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938. Regulamento para execução da Lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões de Salário Mínimo. Coleção de Leis do Brasil - 1938, Página 76 Vol. 2 (Publicação Original) Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-399-30-abril-1938-348733-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acessado em: 15/08/2019.

* Grifo nosso.

Portanto, com um salário mínimo, o trabalhador deveria ser capaz de suprir suas necessidades básicas, que segundo a lei se concentrariam em cinco grandes áreas: alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte. A Comissão de Salário Mínimo da Câmara Federal havia realizado uma pesquisa nas diversas regiões⁴⁵⁵ do país, a qual resultou no estabelecimento de valores dos salários mínimos regionais e na criação de uma lista de alimentos com suas respectivas quantidades para cada região em específico. Segundo essa comissão esses alimentos seriam suficientes para o sustento e bem-estar de um trabalhador em idade adulta com quantidades balanceadas de proteínas, calorias, ferro, cálcio e fósforo necessárias a uma pessoa adulta, essa lista de alimentos ficou conhecida como cesta básica.⁴⁵⁶ Os itens necessários seriam:

Quadro 9 - Quantidade de provisões mensais da Cesta Básica pelo Decreto Lei nº 399

| Alimentos | Região 1 | Região 2 | Região 3 | Nacional |
|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Carne | 6 kg | 4,5 kg | 6,6 kg | 6,0 kg |
| Leite | 7,5 l | 6,0 l | 7,5 l | 15,0 l |
| Feijão | 4,5 kg | 4,5 kg | 4,5 kg | 4,5 kg |
| Arroz | 3,0 kg | 3,5 kg | 3,0 kg | 3,0 kg |
| Farinha | 1,5 kg | 3,0 kg | 1,5 kg | 1,5 kg |
| Batata | 6,0 kg | - | 6,0 kg | 6,0kg |
| Café em pó | 600 gr | 300 gr | 600 gr | 600 gr |
| Legumes | 9,0 kg | 12 kg | 9,0 kg | 9,0 kg |
| Açúcar | 3,0 kg | 3,0 kg | 3,0 kg | 3,0 kg |
| Frutas | 90 unid. | 90 unid. | 90 unid. | 90 unid. |
| Banha/ Óleo | 750 gr | 750 gr | 900gr | 1,5 kg |

Fonte: BRASIL, Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938 e DIEESE⁴⁵⁷

⁴⁵⁵As regiões foram divididas em 3 grupos: Região 1: Estados de SP, MG, ES, RJ, GO e DF; Região 2: Estados do PR, BA, CE, RN, AL, SE, AM, PA, PI, TO, AC, PA, RO, AM, RR, MA; Região 3: Estados do PR, SC, RS, MT, MS. BRASIL, Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938. Regulamento para execução da Lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões de Salário Mínimo. Coleção de Leis do Brasil - 1938, Página 76 Vol. 2 (Publicação Original) Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-399-30-abril-1938-348733-publicacaooriginal-1-pe.html> acessado em: 15/08/2019

⁴⁵⁶DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Cesta básica de alimentos. Quanto se trabalha para comer. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/cestaBasicaTab201403.html#tabelao>. Acesso em: 15/08/2019. DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Cesta básica de alimentos. Salário mínimo nominal e necessário. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html#2014>. Acesso em 15/08/2019.

⁴⁵⁷BRASIL, Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-399-30-abril-1938-348733-publicacaooriginal-1-pe.html> acessado em: 15/08/2019 e DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Cesta básica de alimentos. DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Cesta básica de alimentos. Quanto se trabalha para comer. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/cestaBasicaTab201403.html#tabelao>. Acesso em: 15/08/2019. DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Cesta básica de alimentos. Salário mínimo nominal e necessário. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html#2014>. Acesso em 15/08/2019.

De acordo com o DIEESE no cálculo da cesta básica um adulto corresponde a duas crianças, as quais seriam alimentadas com qualidade e suprindo suas necessidades com a quantidade de alimento constante na cesta básica nacional. O salário mínimo nacional em 1951⁴⁵⁸ era de Cr\$ 380,00 (trezentos e oitenta cruzeiros),⁴⁵⁹ o gasto com alimentação deveria ser cinquenta por cento desse valor, portanto Cr\$ 190,00 (cento e noventa cruzeiros).⁴⁶⁰

Em 17 de junho de 1961, o jornal A Noite apresentou uma interessante reportagem, intitulada “A dança dos preços: em 1930 ôvo era um tostão”. Nela apresentava a evolução do preço da cesta básica nacional, entre 1930 e 1961, verificando uma alta nos preços dos alimentos, considerando preocupante esse fenômeno. Nessa reportagem era possível observar os valores da cesta básica anualmente, e foi possível perceber que, em 1951, o preço total de todos os itens da lista de alimentos considerados importantes pelo governo ficava em torno de Cr\$ 160,00 (cento e sessenta cruzeiros).⁴⁶¹

Finalmente, essa informação justifica a indignação que tomou conta do plenário diante da denúncia do deputado Gama Filho. Era pertinente, visto que o Instituto São José recebia mais que um salário mínimo e, portanto, um pouco mais de duas vezes o valor que deveria ser gasto com a cesta básica nacional por cada criança sem, no entanto, fornecer o básico para os indivíduos internados naquele local.

Esse não era o único problema enfrentado por aquelas crianças. Havia, segundo relatava o deputado, falta de limpeza dos espaços onde os *menores* viviam.

A cozinha e o refeitório se disputam, paralelamente, em matéria de imundice, sujeira e absoluta falta de asseio. Tal é o aspecto visível desses dois cômodos do Estabelecimento que ao visitante se lhe embota o olfato, a ponto de provocar ânsias fisiológicas do nojo. Acredito que aqueles meninos já estejam com o olfato de tal maneira corrompido que não mais sintam a imundice do ambiente que os cercam.⁴⁶²

⁴⁵⁸ Houve um processo de estagnação do valor do salário mínimo de 1943 a 1951, sendo que de 1943 a 1945 pode-se perceber um período de fixação do salário e de 1945 a 1951 pode-se perceber um rebaixamento do valor do salário mínimo, levando em consideração as alterações econômicas do período, como por exemplo o aumento da inflação, e o congelamento do valor do salário nesse período. DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Cesta básica de alimentos. Salário mínimo nominal e necessário.

Disponível em: <http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html#2014>. Acesso em 15/08/2019.

⁴⁵⁹ BRASIL. Decreto-lei nº 5.977, de 10 de novembro de 1943. Altera a tabela do salário mínimo, e dá outras providências.

Diário Oficial da União - Seção 1 - 22/11/1943, Página 17073 (Publicação Original). Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5977-10-novembro-1943-416056-publicacaooriginal-1-pe.html> Acessado em: 15/08/2019.

⁴⁶⁰ Idem.

⁴⁶¹ Jornal A Noite, de 17 de junho de 1961. Ed. 15.757. “A dança dos preços: em 1930 ôvo era um tostão.” Pág. 05. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=348970_06&pagfis=2392&url=http://memoria.bn.br/docreader/# acessado em 15/08/2019

⁴⁶² Diário do Congresso Nacional, 28 de março de 1951. Pág. 1.585. Ano VI, nº51. Distrito Federal. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28MAR1951.pdf#page=15> Acessado em: 17/10/2016.

Em relação à higiene pessoal, foi observado que os internos só tomavam banho uma vez por semana e que possuíam somente uma vestimenta (um macacão), que, no dia do banho, os menores lavavam e aguardavam despídos enquanto a roupa secava ao sol ou ao vento. As más condições de higiene provocavam diversas patologias nas crianças, de problemas dermatológicos a doenças infectocontagiosas graves, como a tuberculose.⁴⁶³

Outro ponto que chamou a atenção do deputado foi o fato de inspetores do SAM realizarem uma visita técnica para avaliar aquele instituto, oito dias antes da visita do parlamentar, e, a partir de suas avaliações, ter produzido um relatório elogiando a maneira pela qual as crianças eram tratadas e o bom funcionamento do local, manifestando ciência de que reinava ordem, tranquilidade e respeito às normas regulamentares do SAM naquele patronato.⁴⁶⁴

A dúvida pairou sobre a cabeça do deputado, sugerindo que ou os inspetores avisaram com certa antecedência da visita e o diretor do instituto organizou todo o estabelecimento a tempo da chegada dos funcionários do SAM, de modo que eles não percebessem a desordem e o mau atendimento oferecido àquelas crianças, ou os inspetores foram subornados para que elaborassem um relatório falso favorecendo a instituição e conseqüentemente mantendo o recebimento de subvenções.⁴⁶⁵

O interessante é que o Padre Francisco de Assis Araújo foi acusado de subornar um jornalista, oferecendo-lhe dinheiro para a não publicação de fotos do Instituto Profissional e Agrícola São José, denunciado no Jornal Imprensa Popular do dia 17 de abril de 1951.⁴⁶⁶ Nessa mesma coluna, foi relatado que o referido padre havia enviado um telegrama ameaçando o deputado Gama Filho, em despacho urgente de penas eternas. “A justiça de Deus, diz o padre, é infalível e não poupa os que combatem suas obras e os instrumentos da Divina Providência.”⁴⁶⁷

No caso do SAM, as subvenções não apresentavam, como podemos ver na análise das fontes, somente características clientelistas, mas, também, de corrupção e fisiologismos. Observando a denúncia analisada logo acima, percebemos que uma parcela da sociedade atendida no SAM não participava de modo direto do processo eleitoral. Os *menores* desvalidos

⁴⁶³ Idem.

⁴⁶⁴ Idem.

⁴⁶⁵ Idem.

⁴⁶⁶ Jornal Imprensa Popular, de 17 de abril de 1951. Ed. 668, p. 5. Coluna Baile de Máscaras. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=108081&PagFis=419&Pesq=baile%20de%20m%c3%a1s%20caras> acessado em 15/08/2019

⁴⁶⁷ Idem.

ou delinquentes, em sua maioria analfabetos, não eram eleitores, portanto, as trocas estabelecidas entre o político e o cliente não os englobava.

Tal análise não exclui que poderia haver ações clientelistas em relação ao estabelecimento denunciado, contudo, o que foi relatado sobre o Instituto Profissional e Agrícola São José apresenta-se como um caso claro de corrupção.

4.2- Corrupção no SAM: a “tragédia” envolvendo os desvalidos e os transviados.

Eu vi coisas assim no Serviço de Assistência a Menores: venda de meninos, aluguel de meninas, corrupção de inspetores, plantação de maconha, indústria de vícios, instigação de homicídio, furto e roubo, promiscuidade entre desvalidos e transviados, fugas preparadas por fiscais a preços altos, incúria administrativa e desinteresse de setores responsáveis do Ministério da Justiça, castigos medievais, negócios sujos de educandários que abrigam menores enviados pelo Juizado... e que mais, meu Deus? Que mais? Vi tanta coisa, tanta...⁴⁶⁸

Esse era o relato do ex-diretor do SAM, Paulo Nogueira Filho, dado ao jornal O Globo em 20 de março de 1956, primeira reportagem de uma série, em que o ex-diretor expunha os graves problemas que o SAM possuía. Problemas que lendo a citação acima já nos remetem a graves violações aos Direitos Humanos, e aviltavam normas legais e morais vigentes.

A vivência de Paulo Nogueira Filho à frente do Serviço de Assistência a Menores e a constatação da “monstruosa corrupção⁴⁶⁹” e das falhas administrativas pelas quais passavam o serviço incentivaram a escrita do livro *Sangue, Corrupção e Vergonha: SAM*. A obra, segundo o autor, “possuía o exclusivo intuito de prestar um serviço à comunidade, defendendo os desamparados, acusando os prevaricadores e denunciando as lastimáveis carências governamentais”.⁴⁷⁰ Era, portanto, uma longa denúncia contendo as desventuras do referido órgão e os casos de ilicitudes, violências e incúrias, as quais foram a inspiração para a série de reportagens do jornal O Globo.

Paulo Nogueira Filho acreditava que as atividades do SAM haviam atingido rumos nocivos que afetavam toda a sociedade, porque desrespeitavam princípios legais, humanitários e elementares no tratamento de crianças e adolescentes. Considerando que o SAM e sua política estavam presentes em todo o território nacional, percebe-se, conseqüentemente, os tentáculos

⁴⁶⁸ Jornal O Globo. Paulo Nogueira Filho. “A tragédia do SAM contada por um ex-diretor”. de 20 de março de 1956. Ed. 9.163, p. 11 do segundo caderno. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-a-acervo/?navegacaoPorData=195019560320> Acessado em 13 de março de 2019

⁴⁶⁹ Conforme a fonte. FILHO, *Sangue, Corrupção e Vergonha: S.A.M.*, p. 02.

⁴⁷⁰ FILHO, *Sangue, Corrupção e Vergonha: S.A.M.*, p. 02.

da instituição em amplos setores sociais e políticos.⁴⁷¹ As denúncias apresentadas no livro não continham em sua totalidade comprovação documental, visto que, nas palavras do próprio autor, era “geralmente conhecido o alto grau de perfeição técnica a que se chegou, no campo da fraude sobretudo nos organismos de controle e contabilidade, dificultando, em extremo, a apresentação de denúncias comprovadas de graves prevaricações”.⁴⁷²

Afirmava também que no serviço público havia se tornado praticamente inoperantes os processos administrativos para apuração de culpas e responsabilidades dos agentes públicos. A proteção entre si dos servidores do Estado, em um movimento corporativista, se sobrepunha ao interesse pela causa pública. Demonstrando que inversamente ao que a ética⁴⁷³ pregava, imoral seria romper os laços da corporação prejudicando seus interesses e moral, a subordinação do interesse geral aos particulares daqueles funcionários que proclamavam “a bandeira” do “um por todos e todos por um”.⁴⁷⁴

Na construção do livro, Paulo Nogueira optou por cruzar informações, em face da ausência de alguns documentos comprobatórios de suas denúncias, utilizando preceitos jurídicos para estabelecer “severos critérios para a apuração da veracidade dos fatos”.⁴⁷⁵

Como pode ser observado na citação do jornal O Globo abrindo esse subcapítulo, as denúncias feitas por Paulo Nogueira Filho são de searas diversas, ou seja, do lenocínio à corrupção de agentes públicos. Embora entendamos que os problemas enfrentados pelo Serviço de Assistência a Menores eram influenciados em boa parte pela corrupção, nesta tese nos concentramos nos casos de má utilização de verbas públicas, desvio de finalidades e uso indevido da máquina pública para benefício próprio.

⁴⁷¹ *Ibid.*, p. 18.

⁴⁷² *Ibid.*, p. 21.

⁴⁷³ Utilizo o conceito de ética como um conjunto de normas e princípios que norteiam a boa conduta do ser humano, pensando no agir ético, visto que a ação humana ética tem como finalidade o bem comum. Sobre isso ver: VAZ, Henrique C. de Lima, **Escritos de filosofia II: ética e cultura**, São Paulo: Loyola, 1993.

⁴⁷⁴ FILHO, **Sangue, Corrupção e Vergonha: S.A.M.**, p. 21.

⁴⁷⁵ *Ibid.*

4.2.1- Uns com o pão outros com as migalhas. O regime “per capita” e o atendimento ineficaz ao *menor*

Já vimos que os *menores* podiam ser internados em dois tipos de estabelecimentos: os oficiais e os particulares. Os estabelecimentos oficiais eram os administrados pelo SAM, e os particulares⁴⁷⁶ faziam parte de uma grande rede de instituições privadas, autônomas, que realizavam um trabalho filantrópico, através de financiamento de verbas públicas.

Já evidenciamos em diversas partes deste trabalho que inúmeras instituições filantrópicas recebiam do governo verbas, tanto em forma de subvenções sociais, auxílios ou em regime *per capita*, que não cumpriam suas obrigações de dar assistência eficiente aos *menores* lá internados, como o Lar da Criança citado nos dois primeiros capítulos desta tese.

Contudo, os relatos do ex-diretor do SAM são elucidativos para a percepção do desrespeito com o bem público e com os indivíduos internados nesses estabelecimentos. Paulo Nogueira Filho relatava que o processo de auxílios sob o regime *per capita* nos Estados apresentava dados irrealistas de prestação de serviços que lesavam os cofres públicos em milhões, um problema que, segundo a avaliação do ex-diretor, era ocasionado pela falta de regulamentação e de regulação da relação entre instituição particular e o SAM.

Quando defrontei o problema, os trâmites eram os seguintes: elaboravam-se “Planos de Auxílios”, nos quais se incluíam educandários de vários tipos, desde seminários até externatos. Nenhum critério, nenhuma ordenação prévia. Levantava-se a seguir a lista de uns tantos menores que seriam os do SAM, numa espécie de “lote de gado”. Depois saía do Rio de Janeiro com o bolso recheado de dinheiro um pagador. O que alguns desses homens fizeram só Deus sabe!⁴⁷⁷

Como elencado no terceiro capítulo desta tese, havia problemas administrativos no SAM, como a falta de regulamentos que gerenciassem algumas situações. Paulo Nogueira Filho demonstrava a existência dessas vicissitudes, afirmava no livro que o Dr. Eurípedes Cardoso de Menezes, diretor do SAM de 1946 a 1951, havia criado uma portaria de nº 94, na tentativa de moralizar a relação entre os estabelecimentos particulares e o SAM. Essa portaria estabelecia as normas de um “Termo de Acordo” entre o Serviço de Assistência a Menores e a direção de estabelecimentos particulares de ensino, para fins de internação de menores mediante o pagamento mensal *per capita*.⁴⁷⁸ Essa regulamentação serviria, também, para fixar as condições

⁴⁷⁶ Os estabelecimentos particulares, que poderiam prestar serviços ao SAM o faziam através de um contrato firmado entre a instituição e o MJNI, registrado no Tribunal de Contas ou através de um acordo de “vontades” não registrado em nenhum documento⁴⁷⁶. Recebiam pelos serviços prestados ou subvenções, ou verba paga por cada criança internada, a chamada “per capita”, embora em alguns casos havia instituições que recebiam as duas verbas.

⁴⁷⁷ FILHO, *Sangue, Corrupção e Vergonha: S.A.M.*, p. 246.

⁴⁷⁸ *Ibid.*, p. 264.

mínimas que os educandários deveriam possuir para receber menores do SAM, a saber: “o processo sumário de verificação dessas condições; as normas básicas da articulação do educandário com o S.A.M.; os deveres e direitos das partes; e, por fim, determina as consequências do não cumprimento das normas estabelecidas.”⁴⁷⁹

Não obstante, mencionou que quando assumiu a direção do Serviço não havia encontrado nos arquivos do SAM nenhum termo de acordo ou documento semelhante. A observação expunha a inexistência de educandários no regime do *per capita* que tivessem qualquer vinculação jurídica com o Serviço de Assistência a Menores. Ou seja, acontecia a internação de menores, isso posto elaboravam as faturas e enviavam para o SAM e recebiam os valores relativos a esses *menores*. Sem a cobrança contratual de entrega de um serviço de qualidade, que atendesse ao *menor* ali internado de forma digna, assim como a falta ou a superficialidade da fiscalização favoreciam as ilicitudes apresentadas.⁴⁸⁰

Analizamos que a referida portaria foi instituída em 1947 e nesse período estava ocorrendo a expansão nacional do SAM e que, conforme demonstramos no capítulo anterior, não possuía órgãos oficiais de atendimento ao menor. Portanto, o atendimento era quase todo realizado pelos estabelecimentos particulares, excetuando alguns outros contratados, que eram pagos através da modalidade *per capita*. Desta maneira percebemos que a portaria não era cumprida e figurava no SAM uma rede de relações entre estabelecimentos particulares e funcionários do SAM e do MJNI.

Pode-se dizer, portanto, que no vasto campo das relações com os colégios particulares o regime vigente era, e ainda agora é, o de uma total e recíproca irresponsabilidade. Em termos rudes, a realidade é que o SAM entrega mais de uma dezena de milhar de menores por ano a terceiros, para que cuidem de sua vida e educação, sem a mínima garantia jurídica de que lhes seja dispensado um trato razoavelmente humano.

Das afirmações de Paulo Nogueira constatamos que os funcionários do SAM elaboravam uma lista com as instituições assistenciais de todo país catalogadas pelas inspetorias regionais e era realizada uma estimativa do número de menores internados, pelo SAM, nesses estabelecimentos. Elaborada essa estimativa o empenho orçamentário era realizado e o dinheiro entregue a um pagador, funcionário do SAM, que realizava o pagamento diretamente aos diretores das instituições filantrópicas.⁴⁸¹ Ao final, o funcionário pagador prestava contas ao Tribunal de Contas, por intermédio da Divisão de Orçamento do Departamento de

⁴⁷⁹ *Ibid.*, p. 263.

⁴⁸⁰ *Ibid.*, p. 264.

⁴⁸¹ *Ibid.*, p. 246.

Administração do MJNI e o diretor do SAM somente assinava dando anuência ao documento, para efeito de autenticação, demonstrando a não interferência desse agente no processo⁴⁸².

Havia, segundo Paulo Nogueira, três sistemas de desvio de dinheiro da assistência, a saber: o primeiro era o do funcionário pagador que saía à entrega dos pagamentos, como a liberação de um adiantamento de vinte milhões de cruzeiros a um funcionário que quitaria faturas de colégios do Amazonas ao Chuí, valor depositado na conta pessoal do referido funcionário.⁴⁸³

Essa informação foi confirmada pelo Diretor da Divisão de Material, Bento Queirós de Barros Júnior, durante a CPI do SAM em 1956. Durante a sessão do dia 24 de abril, o depoente foi questionado se havia tomado conhecimento de um vultuoso adiantamento concedido a um funcionário do SAM, o Sr. Bento Queirós respondeu: “Sr. Deputado Rubens Berardo, como decorrência das minhas atribuições eu não deveria ter. Mas, dentro do princípio de lealdade que me tracei para com esta Comissão declaro que tive”.⁴⁸⁴ Além disso, informou que comprovava o adiantamento, mesmo que isso não tenha acontecido em seu departamento, mas que tomou conhecimento por ter ficado curioso com o acontecido.⁴⁸⁵

Retomando a explicação de Paulo Nogueira Filho, a segunda forma de desviar dinheiro público era através do processo de faturas mensais encaminhadas por “uma funcionária ao Tesouro”, via Departamento de Administração (D.A.) do MJNI. O diretor sugeria na denúncia que havia uma alteração no número de crianças atendidas nas instituições particulares, assim como a ocorrência de instituições inexistentes, que recebiam as verbas na modalidade *per capita*, sugerindo inclusive que a funcionária auxiliava esses estabelecimentos nessa transação.⁴⁸⁶ “Alguns colégios também se haviam acumpliciado com os prevaricadores, admitindo falsificações de listas de alunos, passando recibo de quantias que não embolsaram e outorgando procurações a testas de ferro de funcionários do SAM.”⁴⁸⁷

Um educandário de Nova Friburgo, o Instituto Anchieta, foi acusado pelo Deputado Aarão Steinbruch do PTB (RJ)⁴⁸⁸ de receber subvenções sociais do governo federal e de receber pelo SAM subvenções para pagamento na modalidade *per capita*, mesmo havendo indícios de

⁴⁸² *Ibid.*

⁴⁸³ *Ibid.*

⁴⁸⁴ Depoimento de Paulo Nogueira Filho, ex-diretor do SAM, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 19 de abril de 1956. Pag. 45. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

⁴⁸⁵ *Idem.*

⁴⁸⁶ FILHO, **Sangue, Corrupção e Vergonha: S.A.M.**, p. 246.

⁴⁸⁷ *Ibid.*, p. 247.

⁴⁸⁸ Depoimento de Paulo Nogueira Filho, ex-diretor do SAM, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 19 de abril de 1956. Pag. 02. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

que não abrigava nenhuma criança a pedido do SAM. Tal denúncia foi feita na CPI do SAM e gerou um questionamento dirigido ao depoente, o ex-diretor do SAM, Paulo Nogueira Filho: aquilo seria verdade?⁴⁸⁹

O ex-diretor confirmou o fato denunciado relatando que como não possuía uma fiscalização criteriosa e existindo, inclusive os problemas de falsas listas de internados, tomou conhecimento desses fatos quase no final do seu mandato. Examinando as informações que mostravam o uso indevido de verba pública, o ex-diretor chamou o diretor do referido educandário e notificou-o do cancelamento do contrato e que formularia uma denúncia, em relação ao recebimento das subvenções e por que “não recebia menores do SAM”.⁴⁹⁰

Esse é outro fato grave. Os menores são escolhidos, já estão no colégio e, como a Comissão pode verificar no momento, neles não há um só menor enviado pelo SAM, no entanto, o SAM, para a internação de 80 menores, paga Cr\$ 700,00 por cada⁴⁹¹.

O último sistema de desvio de verbas da assistência eram as transações ilícitas que incumbiam a própria Secretaria de Administração do SAM. Paulo Nogueira relatou no livro que a secretária⁴⁹² de administração do SAM elaborou uma forma de receber benefícios próprios sobre os processos de pedidos de subvenções encaminhados ao SAM. A secretária utilizava a comissão de procuradores, os *despachantes da caridade*, detalhados no segundo capítulo desta tese, para conseguir comissões para a aceleração dos processos que haviam dado entrada no SAM.⁴⁹³

Segundo o ex-diretor os processos eram analisados sob rigorosa fiscalização e a “papitada se processava num relance”, ironizava. Desses processos as ordens de pagamentos não permaneciam com o Diretor do Serviço por mais de vinte e quatro horas. Logo eram recolhidos pela Secretaria de Administração e encaminhadas para a Divisão de Orçamento do MJNI.⁴⁹⁴

Quando lemos “sob rigorosa fiscalização”, logo nos vem a ideia de que havia análise criteriosa do processo e verificação de correção das normas legais a serem seguidas. Contudo, ao analisarmos a fonte percebemos que a fiscalização, na verdade, era a observação se o processo de subvenção havia sido encaminhado por um dos despachantes da caridade, o mesmo

⁴⁸⁹ Idem

⁴⁹⁰ Idem

⁴⁹¹ Depoimento de Paulo Nogueira Filho, ex-diretor do SAM, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 19 de abril de 1956. Pag. 02. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

⁴⁹² Nome não relatado no livro e nem na CPI do SAM.

⁴⁹³ FILHO, *Sangue, Corrupção e Vergonha: S.A.M.*, p. 247.

⁴⁹⁴ *Ibid.*, p. 248.

que fazia parte do núcleo de alianças de ajuda mútua estabelecida no SAM.⁴⁹⁵ Como citava Paulo Nogueira Filho: “Pobre daquele que, em não ouvindo o maternal conselho da Alibabeba,⁴⁹⁶ outorgasse procuração a indivíduo estranho à camorra ou pretendesse receber suas contas pessoalmente”.⁴⁹⁷ O denunciante sugeria que os procuradores a retribuíssem por auxiliar na conclusão positiva do processo.

Entre a intenção de distribuir benesses e a bem-sucedida reiteração de costumes clientelísticos se imiscuem contingentes de pessoas e mecanismos nada aleatórios ou casuais, a burocracia, que pode até ter sido constituída, em parte, por indicações alheias ao sistema de mérito, sendo, por isso, devedora de favores.⁴⁹⁸

Voltemos, agora, a outro agente atuante nos arranjos discutidos até aqui.

No processo protocolado no MJNI, com o número 47.299/56, o Serviço de Assistência aos Menores de Paravaná, no Estado do Paraná, solicitava uma subvenção social extraordinária no valor de Cr\$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros), por meio de um procurador, o Sr. Armando Andrade da Silva Freire. Ele possuía um escritório no centro do Rio de Janeiro e percebemos a sua presença em diversos processos analisados para a construção desta tese e discutidos no seu segundo capítulo.

Com a intervenção de procuradores, os trâmites dos processos eram mais rápidos, tornando a aprovação e o recebimento da subvenção etapas quase certas. Esses prestadores de serviço, como sugeriu o ex-diretor, beneficiavam a secretaria de administração do SAM com *algumas ajudas* e como procurador deveria receber pagamento pelo serviço prestado.

Nos processos, e em especial o que citamos acima, era necessário seguir algumas exigências legais para a concessão da verba, de acordo com o que estava disposto na Lei 1.493 de 1951 (apresentação, por exemplo, de requerimento, estatuto da instituição, prova de mandato da diretoria, atestado da autoridade local, plano de aplicação, prova de personalidade jurídica).⁴⁹⁹

No processo 47.299/56, todas as exigências foram cumpridas. Ainda em relação a esse processo, da observação do plano de aplicação surge o questionamento a respeito do pagamento do referido procurador, como demonstrado no segundo capítulo. Normalmente, esses

⁴⁹⁵ *Ibid.*

⁴⁹⁶ Paulo Nogueira Filho utiliza o termo alibabás para os funcionários do SAM que praticavam atos ilícitos e ao descobrir que havia uma mulher envolvida em esquemas de fraude, ele a chamou de Alibabeba.

⁴⁹⁷ FILHO, *Sangue, Corrupção e Vergonha: S.A.M.*, p. 248.

⁴⁹⁸ SANTOS, *O ex-Leviatã brasileiro*, p. 59.

⁴⁹⁹ Questões analisadas nos capítulos I e II desta tese.

prestadores de serviço cobravam um pagamento de até 10%⁵⁰⁰ sobre o valor total do processo. Ou seja, em um processo de solicitação de subvenção no valor de cem mil cruzeiros, o procurador deveria receber dez mil cruzeiros como pagamento pelo serviço prestado.

No plano de aplicação, os gastos com materiais de construção para a ampliação da instituição eram constatáveis, no entanto, não é possível localizar o pagamento pela prestação de serviço do procurador.⁵⁰¹

Figura 17 - Plano de Aplicação da subvenção extraordinária requerida pelo Serviço de Assistência aos Menores de Paranavai ao SAM



Fonte: Arquivo Nacional. Processo 47.299/56. SECOM⁵⁰².

⁵⁰⁰ No capítulo 2 desta tese apresentamos uma carta, enviada pelo escritório de Advocacia de Raul Sérgio Fernandez Vieira à Tenda Espírita Pai Cambinda, informando de recebimento de subvenção no valor de Cr\$ 1.000.000,00 (Um milhão de Cruzeiros) e a cobrança de honorários e despesas totalizando 9% do valor recebido.

⁵⁰¹ Processo 47.299/56. Arquivo Nacional. Fundo Arquivístico: Serviço de Comunicações do Ministério da Justiça e Negócios Interiores – SECOM. Série: Administração Orçamentária e Financeira. Subsérie: Despesas. Assunto: Subvenções. Caixa: 6147.

⁵⁰² Idem.

Surgem, então, algumas dúvidas: como eram pagos os procuradores? Visto que as entidades filantrópicas solicitavam ajuda do Estado para a manutenção e ou ampliação de seus atendimentos. Esses procuradores prestavam serviços gratuitos? Inferimos que não. Poderiam esses processos conter, no plano de aplicação, valores majorados que posteriormente se transformariam em pagamento para esses procuradores? As fontes não nos dão o caminho para respostas negativas ou afirmativas sobre essas questões, mas o ex-diretor do Serviço de Assistência a Menores sugestionava que todos os desvios “se originavam em aplicações não efetuadas, malfeitas no papel, segundo todas as regras contabilísticas”.⁵⁰³

Verificava-se que no terreno das comissões os males eram mais de ordem moral do que material, não havendo entrave algum a papéis dentro do SAM. Os desvios resultavam de verdadeira alquimia, que nem os mais sábios dos antigos puderam sequer vislumbrar.⁵⁰⁴

4.2.2- Uns com o pão outros com as migalhas: O regime *per capita* e o atendimento aos falsos desvalidos

Outro ponto interessante sobre o regime de pagamento no regime *per capita* é que eles não eram feitos somente a instituições particulares que possuíam, em seu quadro, menores desvalidos internados. Havia, também, uma rede de educandários, Escolas Normais, Ginásios e Seminários que recebiam determinadas quantias do SAM na modalidade *per capita*, pelo atendimento de crianças e adolescentes.

Essas instituições possuíam um modelo de externato e atendiam crianças matriculadas por suas famílias, portanto, essas crianças não se enquadravam na qualidade de desvalidos e não havia por que para que se efetivasse a articulação entre essas escolas e o SAM. Sendo isso possível, de acordo com Paulo Nogueira Filho, por proteção política quando possível e arranjos escusos quando necessário. “A questão do dinheiro é ainda aí obcecante. Receber qualquer quantia de qualquer forma eis quase exclusivamente o que importava para a totalidade dos colégios em geral.”⁵⁰⁵

Na rede de estabelecimentos particulares, articulados com o SAM, figuravam inúmeros seminários e ginásios que possuíam em seus registros os “falsos desvalidos”. Crianças matriculadas nessas instituições como desvalidas e, conseqüentemente, um indicador de recebimento, por parte do SAM, de verbas na modalidade *per capita*. Todavia, alguns desses

⁵⁰³ FILHO, Sangue, Corrupção e Vergonha: S.A.M, p. 248.

⁵⁰⁴ *Ibid.*

⁵⁰⁵ *Ibid.*, p. 250.

menores faziam parte do externato, isto é, estudavam durante um período do dia e moravam com suas famílias, e alguns faziam parte de um grupo de menores que eram internados em instituições particulares consideradas boas, em comparação com as demais do SAM, a pedido de seus familiares e em razão de interferência de políticos e agentes do serviço público.⁵⁰⁶

Durante a sessão da CPI do SAM, ocorrida no dia 19 de abril de 1956, o Deputado Federal Aarão Steinbruch perguntava ao Sr. Meton de Alencar Neto (idealizador do SAM e primeiro diretor do referido órgão, e que naquele momento trabalhava no gabinete do Ministro da Justiça) se o próprio Ministro recebia pedidos de internamento de *menores*. O depoente relatou que raramente o ministro interferia nessas questões, continuou afirmando que recebiam pedidos de pessoas interessadas e pessoas pobres, que, às vezes, em audiência pública se dirigiam até o ministro para realizar tais pedidos, completando que era o que mais acontecia naquele setor.⁵⁰⁷

Não satisfeito com a resposta o deputado continuou arguindo se acontecia, reiteradamente o abrigamento de menores não desvalidos nas instituições particulares conveniadas ao SAM, recebendo uma resposta positiva do primeiro diretor do SAM sobre o fato. O Sr. Meton se mostrava indignado e dizia que essa prática constituía “uma das mais graves falhas do serviço”.⁵⁰⁸ Meton de Alencar Neto prosseguiu:

V.ex.^a sabe perfeitamente que o parasitismo das instituições traz um prejuízo para o Governo de mais de 30% do dinheiro empregado na proteção dos menores. Qualquer estudo no sentido de verificar o parasitismo das instituições protecionistas, virá demonstrar porcentagem talvez mais do que a que estou mencionando a V.S. Por quê? É fácil de explicar, o serviço social do SAM, os assistentes sociais do SAM, ainda são aqueles 10 mesmos que eu nomeei quando era diretor. 10 anos são passados. A carreira de assistência social do serviço público por mim idealizada e criada através do DASP, assim como alguns cursos de serviço social que eu mesmo ministrei como professor em companhia com uma equipe de técnicos do SAM.⁵⁰⁹

Concluiu a fala afirmando que o SAM não tinha capacidade de investigar esses casos, porque dispunha de apenas dez inspetores que realizavam essa fiscalização, considerando que seria impossível fiscalizar *in loco*, se o pedido seria justo ou não.⁵¹⁰ Aarão Steinbruch questionava, se com as vagas sendo preenchidas por falsos desvalidos, o que acontecia com os

⁵⁰⁶ Depoimento de Paulo Nogueira Filho, ex-diretor do SAM, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 19 de abril de 1956. Pag. 52. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

⁵⁰⁷ Idem, p. 53

⁵⁰⁸ Idem.

⁵⁰⁹ Depoimento de Meton de Alencar Netto, ex-diretor do SAM, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 19 de abril de 1956. Pag. 54. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

⁵¹⁰ Idem.

verdadeiros desvalidos quando não conseguiam vagas nas unidades conveniadas ao SAM. O ex-diretor respondeu que estava há dez anos afastado do SAM, mas que acreditava que esses menores ficavam perambulando pelas ruas e praças das cidades.⁵¹¹

Durante a CPI do SAM, na sessão do dia 07 de maio de 1956, Paulo Nogueira Filho, corrobora o que foi relatado por Meton de Alencar Neto em sessão anterior da CPI e explicava novamente o que constava em seu livro, atribuindo essas situações como uma das válvulas de escape abertas no organismo do SAM.

Denunciou que os falsos desvalidos decorriam de solicitações feitas pelos próprios chefes de seção, os empregados se “mancomunavam” com os diretores das instituições particulares de ensino e enviavam para lá crianças e adolescentes que possuíam família e alguns recursos financeiros, às vezes que não davam para pagar integralmente as mensalidades, mas que não se encaixavam no perfil das crianças que eram atendidas pelo Serviço de Assistência a Menores. “Por mil maneiras eles conseguem a permanência de seus protegidos nesses estabelecimentos⁵¹²”.

Afirmou na sessão da Comissão Parlamentar de Inquérito, em resposta ao deputado Rubens Berardo, relator da CPI, que uma grande parte das internações vinham a pedido do Presidente da República e do Ministro da Justiça. Ele não considerava que as duas autoridades sabiam da necessidade ou não dos indivíduos matriculados nas instituições de ensino.⁵¹³

Conforme já relatado, o ex-diretor tentou criar uma barreira, através da sua administração e através da criação de dispositivos legais contra essa prática. Passou a fazer uma rigorosa avaliação dos pedidos de internação vindos da Presidência da República, controlando assim a entrada dos falsos desvalidos. Entretanto, aqueles que já estavam dentro do organismo do SAM, eram mais difíceis de resolver, pois, confirmando o depoimento do Sr. Meton Neto, não havia pessoal suficiente para fiscalizar tantos lugares.⁵¹⁴ “Indeferi, pessoalmente, dezenas e dezenas de pedidos de internação vindos do Palácio do Catete”,⁵¹⁵ dizia ele.

Em relação aos falsos desvalidos algumas situações geravam incredulidade ao ex-diretor, como, por exemplo, os educandários intitulados instituições para desvalidos, que tiravam férias coletivas anualmente, sendo os desvalidos enviados para casa de seus familiares

⁵¹¹ Fala do Deputado Federal Aarão Steinbruch no dia 19 de abril de 1956. Pag. 60. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

⁵¹² Depoimento de Paulo Nogueira Filho, ex-diretor do SAM, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 07 de maio de 1956. Pag. 9. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

⁵¹³ Idem

⁵¹⁴ Idem

⁵¹⁵ Idem

durante um mês inteiro no ano. Paulo Nogueira relatava que outras situações estranhas ligadas a essas instituições aconteceram, quando este fiscalizava algumas instituições em dias de visita, familiares iam visitar seus filhos utilizando automóvel próprio e em certas situações utilizando “chofer”.⁵¹⁶

O ex-diretor do Serviço, o Sr. Paulo Nogueira Filho, demonstrou, em seu livro, que tentou solucionar o problema dos falsos desvalidos, mesmo sabendo que poderia cultivar dissabores. Destarte emitiu a ordem de serviço nº 6, a qual procurava organizar a concessão de subvenções e o atendimento do SAM aos educandários, seminários, ginásios e estabelecimento voltados somente ao ensino secundário.

- I- Serão dadas “Bolsas de Estudos Ginasiais” somente a menores que hajam cursado pelo menos os dois últimos anos do curso primário ou o primeiro secundário em estabelecimento do SAM, incluídos os de suas Redes de Educandários.
- II- As bolsas de estudo serão concedidas aos internados mediante requerimento do menor, do seu responsável ou dos dirigentes dos estabelecimentos acima referidos.
- III- Os requerimentos serão despachados pelo Diretor do S.A.M., ouvidas a S.O.C. e a S.P.S.
- IV- Em cada exercício só serão pagas as inscrições menores que, tendo sido aprovados no ano anterior, hajam requerido ao Diretor do S.A.M., até 30 de janeiro, diretamente ou por seus responsáveis, o prosseguimento do curso.
- V- Idênticos critérios prevalecerão para as Escolas Normais e Seminários⁵¹⁷.

Conforme havia previsto o ex-diretor, os representantes dos diversos estabelecimentos, que funcionavam no regime de externato e seminários atingidos por essa ordem de serviço protestaram contra o Sr. Paulo Nogueira, enviando inúmeras cartas ao Ministro da Justiça e até mesmo ao Presidente da República. Segundo ele, foi preciso justificar que não pretendia impedir que os verdadeiros desvalidos do SAM seguissem sua vocação sacerdotal ou que prosseguissem os estudos secundários. Entretanto não achava admissível que o SAM continuasse a auxiliar, de forma tão ampla, externatos e escolas secundárias. Objetivava casas para abrigar os órfãos desamparados e analfabetos.⁵¹⁸

Os externatos, explicava o autor, eram quase sempre ligados aos Seminários, o que tornou mais difícil a tarefa de retirá-los da rede de estabelecimentos conveniados ao SAM. Os diretores dessas instituições investiram em criar justificativas para a manutenção do convênio com o SAM, e, conseqüentemente, o recebimento dos auxílios pagos por cada criança atendida.

⁵¹⁶ Idem

⁵¹⁷ FILHO, *Sangue, Corrupção e Vergonha: S.A.M.*, p. 251.

⁵¹⁸ *Ibid.*, p. 252.

Diante de minha inabalável decisão de dar, de norte a sul do país, prioridade absoluta às internações de meninos e meninas sem responsáveis pelas suas vidas, inventou-se que o visado por mim era o fechamento dos estabelecimentos particulares, especialmente os mantidos por padres e freiras! Dos confins de Goiás, de Mato Grosso, de São Paulo, enfim do Amazonas ao Rio Grande do Sul, telegramas de protesto foram aos montes endereçados ao Ministro da Justiça. Alguns preladados secundaram, abertamente, a pequena “guerra santa” contra o Diretor do SAM.⁵¹⁹

Os religiosos aliados a políticos locais e outros da esfera federal lutavam contra as medidas tomadas por Paulo Nogueira Filho. Iniciou-se uma campanha de ataques ao diretor do SAM, pois, como o ex-diretor sugeria no livro, “a igreja precisava de sacerdotes, os pais pobres, de semi-externatos e os chefes políticos, de educar seus familiares e eleitores à custa do Estado. As forças assim conjugadas tiveram por fim seus comandos instalados no próprio SAM.”⁵²⁰

A fonte não nos informa quem são esses religiosos e a quem eles estariam ligados. Contudo, no primeiro governo Vargas houve uma aproximação deste com segmentos católicos no país, favorecendo suas práticas, garantindo um maior poder à Igreja Católica, principalmente se olharmos a Carta Constitucional de 1934, e subvencionando muitas instituições filantrópicas católicas⁵²¹. Portanto, provavelmente os religiosos revoltosos eram grupos agraciados durante a administração do ex-presidente Getúlio Vargas e que se preocupavam com os possíveis cortes de verbas.

Um levante contra o diretor foi arquitetado dentro do próprio SAM, pois com as novas normas administrativas implantadas por Paulo Nogueira, para conter a internação dos falsos desvalidos, foi extinta a Superintendência dos Estados, a SADOR, e, por conseguinte, o chefe deste departamento, conhecido como “Ceguinho”, foi exonerado do cargo e voltou a exercer função de inspetor, gerando uma insatisfação no funcionário. Segundo consta no livro, “Ceguinho” elaborou e executou um plano para depor o diretor do SAM.

Uma carta anônima interceptada desvendou toda a trama. Fora escrita em sala contígua ao meu Gabinete, antiga sede da SADOR, e batida em papel e máquina do SAM. Segundo o plano que revelava, além de acusações falsas sobre os casos dos seminários, ginásios, externatos, supressão de auxílios às escolas particulares, seriam levantadas contra o Diretor outras relacionadas com emprego de verbas orçamentárias. Ceguinho visitaria os Estados e os Territórios e daria as instruções. Quanto aos cortes realizados por força do Plano de Economia, não custava responsabilizar o Diretor do SAM. Para criar o caso, segundo a conspirata, deviam os agentes e inspetores, servindo-se de um dispositivo ilegal de uma antiga portaria ministerial, fazer internações até no montante das dotações orçamentárias, não

⁵¹⁹ *Ibid.*

⁵²⁰ *Ibid.*, p. 253.

⁵²¹ Sobre isso ver a obra de Marcos Gonçalves, que analisa a consolidação das alianças entre Estado e Igreja na década de 1930, através de subvenções públicas para atendimento das instituições católicas de caridade. GONÇALVES, Caridade, abre as asas sobre nós.

levando em conta as quotas de economia, embora tivessem sido estas determinadas por ordem expressa do Presidente da República.⁵²²

Insuflados pelo referido funcionário, os inspetores das inspetorias regionais realizaram atos de desobediência e estrapolação das normas do SAM para auxiliar na construção de uma imagem negativa do diretor do Serviço. Por conta própria os inspetores regionais elevaram o valor pago na modalidade *per capita*, incluíram, à revelia do diretor, educandários no sistema do SAM e excluíram outros educandários já conveniados, além disso, instigaram os diretores dos educandários a não enviarem suas contas para a avaliação no SAM, assim desconsiderando as ordens de contingenciamento dos recursos.⁵²³

Alguns desses diretores escreveram cartas ameaçando o Sr. Paulo Nogueira Filho de escândalo público, caso os colégios tivessem que dispensar as internações realizadas por eles. Na carta transcrita por ele no livro, havia partes em que ele era chamado a se atentar “pelas consequências políticas nada desprezíveis que poderiam surgir, inclusive de reação na massa popular, pelo reaparecimento nas ruas de inúmeras cidades dos menores que forçosamente voltariam à vadiagem com o fechamento de educandários”.⁵²⁴

Importante observar que tais problemas nos remetem à análise de que entre os funcionários do SAM e do MJNI e seus clientes, entremeava o próprio SAM, com suas regras, vínculos, alianças e hierarquias, atuando como mirantes de oportunidade e chaves que abriam as portas para os diálogos entre a burocracia e as associações privadas, sendo possível, inclusive, conciliar as agendas desse diálogo.⁵²⁵

Destarte podemos analisar que os problemas internos no SAM, exclusivamente nas instituições oficiais que mantinham menores internados, assim como no MJNI, já existiam. Considere-se, também, que como uma instituição total⁵²⁶ os debates e as controvérsias não eram expostos publicamente, até mesmo em virtude de seu regimento interno e pelas normas legais. Contudo diversos sentimentos, como invejas, ambições, ressentimentos, hipocrisia, bajulação entre outros, estariam em constante efervescência, gerando disputas, embora não fossem admitidos por eles.⁵²⁷ Por isso a denúncia de Paulo Nogueira Filho proporcionou tamanho impacto à época.

⁵²² FILHO, *Sangue, Corrupção e Vergonha: S.A.M.*, p. 253.

⁵²³ *Ibid.*, p. 254.

⁵²⁴ *Ibid.*

⁵²⁵ SANTOS, *O ex-Leviatã brasileiro*, p. 115.

⁵²⁶ Goffman define a instituição total “como um local de residência e de trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por um período considerável de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada” GOFFMAN, Erving, *Manicômios, Prisões e Conventos*, São Paulo: Perspectiva, 1999, p. 11.

⁵²⁷ SANTOS, *O ex-Leviatã brasileiro*, p. 115.

A máscara em geral monolítica das organizações, face o mundo terno, protege o prestígio e a presunção de poder de que são proprietárias, mas não extingue os circuitos de alta tensão que, em parte paradoxalmente, alimentam a vivacidade dinâmica de sua atuação. Internamente, os naturais conflitos de toda burocracia adquirem, nas burocracias públicas, suplementar estímulo pelo prêmio que acompanha a temporária supremacia de uma ou outra facção: a capacidade de fazer ou impedir que se faça alguma coisa que afetará terceiros extracorporação. Em uma palavra, o estímulo do prêmio de exercer poder sobre o público.⁵²⁸

4.3- “Infra-gangue e Super-gangue”: comportamentos desviantes no SAM e no MJNI

As disfunções percebidas no Serviço de Assistência a Menores possuíam ligações com comportamentos desviantes de seus funcionários. Paulo Nogueira Filho denunciava essa questão. Denunciava, também, que muitos problemas eram consequência de ações dos diretores dos departamentos do MJNI que obstruíam os planos de melhoria administrativa e a ampliação e o aperfeiçoamento de atendimento do SAM, segundo reportagem divulgada pelo jornal O Globo de 23 de março de 1956.⁵²⁹

A reportagem jogava luzes ao que o ex-diretor expôs em seu livro em relação às “gangues” que existiam no Serviço de Assistência e no MJNI, denunciando os crimes que ocorriam internamente no SAM, refletindo bem como era esse órgão. O ponto principal da matéria era a centralidade da organização de todos os órgãos do MJNI no seu Departamento de Administração e em suas divisões, fazendo com que o diretor do referido departamento fosse, como cita o artigo do jornal, o “senhor absoluto” das decisões do ministério.⁵³⁰

Afirmava que o diretor do SAM não possuía autonomia, aparecendo como um subordinado do Departamento de Administração. Paulo Nogueira explicava na reportagem que, se precisasse adquirir comida, roupas e materiais diversos, ele deveria dirigir-se ao chefe da Divisão de Material do D.A. do MJNI; se precisasse de reparos, construção e manutenção das edificações nos órgãos oficiais do SAM, deveria procurar o chefe da Divisão de Obras do D.A.; em caso de problemas com lotação de pessoal trataria com o chefe da Divisão de Pessoal do D.A. Caso houvesse a necessidade de resolver questões sobre contratos, faturas, dotações e pagamentos deveria procurar a Divisão de Orçamento do referido departamento.⁵³¹

⁵²⁸ *Ibid.*, p. 116.

⁵²⁹ Jornal O Globo. Edição 9.166, de 23 de março de 1956. Pág. 7. Reportagem “A Tragédia do SAM contada por um Ex-diretor”. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=paulo+nogueira+filho&anyword=&noword=&exactword=paulo+nogueira+filho&decadaSelecionada=1950&anoSelecionado=1956> Acessado em: 23/06/2019

⁵³⁰ *Idem.*

⁵³¹ *Idem.*

Portanto, observamos que o chefe de um órgão como o Serviço de Assistência a Menores, que atendia milhares de crianças e possuía inúmeros funcionários era dependente de autorizações dos funcionários do MJNI para que pudesse resolver situações do SAM, as quais poderiam precisar de intervenção emergencial e urgente. Essa dificuldade foi analisada no capítulo anterior, sendo importante para a compreensão da discussão que se fará a frente.

O ex-diretor reclamava no artigo que o chefe do D.A., o Sr. Bento Queiroz de Barros Junior, lotado nesse cargo desde 1951, “pairava nas alturas, coordenando ao lado do Ministro”. Todas as decisões deveriam partir deste departamento, competindo ao diretor do SAM elaboração dos planos de trabalho, dotações orçamentárias e a fiscalização dos educandários. Contudo os planos de trabalho, as dotações orçamentárias e lotação de pessoal eram decididos pelos chefes das divisões relativas a cada um desses assuntos.

O problema era outro: o da subordinação direta do Serviço ao Departamento de Administração do Ministério. A questão era de comando absoluto e incontrastável. O Dr. Bento, chefe do Departamento de Administração, não via sequer a necessidade de o Diretor do SAM despachar diretamente com o Ministro. Era, na sua opinião, um Serviço, e, como tal, devia ser entendido.⁵³²

O Ex-diretor delatava que havia uma interlocução entre os funcionários do SAM, os funcionários de alto escalão do MJNI, o diretor do D.A. e os chefes das divisões internas do D.A., configurando um grupo coeso em atos de desobediência ou burla das leis estabelecidas.

Aqui a “ganguê” que venho citando mais amiúde é simplesmente uma “infraganguê”, articulada com outra, a “super-ganguê”, infinitamente mais poderosa e eficiente. Parece que se espalha por algumas dependências administrativas do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.⁵³³

Entre as formas de corrupção dentro do Estado, evidencia-se a que favorecia a internalização do corruptor, ou seja, aquela que ocorre quando “parte dos agentes estatais de diferentes poderes e em diferentes posições na hierarquia pública corrompem outros agentes estatais”.⁵³⁴

Dessa forma, integrados, os funcionários do D.A. e os do SAM promoviam o descumprimento de diversas normas, apresentando deliberada e acentuada subjetividade nas ações desses agentes do Estado. Paulo Nogueira exemplificava que o diretor da Divisão de Orçamento priorizava os documentos que melhor o interessassem, *manobrava* sem embargos na confecção de orçamentos. Fenômeno similar acontecia com os processos de pagamentos,

⁵³² FILHO, *Sangue, Corrupção e Vergonha: S.A.M.*, p. 297.

⁵³³ *Ibid.*, p. 296.

⁵³⁴ PINTO, *A banalidade da corrupção*, p. 58.

que andavam na velocidade que melhor lhes conviesse.⁵³⁵ “As instituições formais do Estado ficaram altamente impregnadas por este processo de trocas favores, a tal ponto que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma mãozinha.”⁵³⁶

O diretor da Divisão de Material determinava as entregas de materiais, mesmo com os documentos de solicitação de cada órgão, de acordo com a sua vontade. Já o diretor da Divisão de Obras fazia as especificações das concorrências, fiscalizava ou não as obras.⁵³⁷

Analisamos que os desvios de conduta administrativa executada por esses agentes públicos são, de certa maneira, consequência dos excessos burocráticos, em virtude do gigantismo das organizações modernas, públicas e privadas,⁵³⁸ pois, nessa construção, o Brasil

manifestou-se como Executivo forte, como aparelho burocrático-administrativo moderno e complexo e passou a operar através de um corpo cada vez maior e mais sofisticado de funcionários: os novos burocratas, metamorfoseados, nestas circunstâncias, em aparente “tecnocracia”.⁵³⁹

Compreendendo que o desenvolvimento conquistado no período em relação à democracia e à cidadania conviviam com padrões de comportamento tradicionais, excludentes e injustos.⁵⁴⁰ O binômio exclusão/inclusão definia o desenvolvimento dos serviços de assistência aos menores pelo país, demonstrando que a desigualdade fazia parte da construção do Brasil democrático. Segundo Céli Regina Jardim Pinto, as cartas magnas brasileiras revelavam, de certa forma, a exclusão de sujeitos: pobres, crianças, mulheres, analfabetos, trabalhadores.⁵⁴¹

Em contraponto, incluir sujeitos no jogo democrático, através da concessão de direitos ou pela instrução desses direitos, provocaria perda de poder, sobretudo, “em um país com concentração de poder econômico e político”.⁵⁴² Em atenção a esse cenário podemos deduzir que a permanência da desigualdade (de acesso ou conhecimento de direitos) favoreciam as condutas ilícitas dos servidores públicos.

⁵³⁵ FILHO, **Sangue, Corrupção e Vergonha: S.A.M.**, p. 300.

⁵³⁶ NUNES, **A gramática política do Brasil**, p. 33.

⁵³⁷ Jornal O Globo. Edição 9.166, de 23 de março de 1956. Pág. 7. Reportagem “A Tragédia do SAM contada por um Ex-diretor”. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=paulo+nogueira+filho&anyword=&noword=&exactword=paulo+nogueira+filho&decadaSelecionada=1950&anoSelecionado=1956> Acessado em: 23/06/2019

⁵³⁸ DRAIBE, **Rumos e metamorfoses**.

⁵³⁹ *Ibid.*, p. 20.

⁵⁴⁰ PINTO, **A banalidade da corrupção**, p. 14.

⁵⁴¹ *Ibid.*, p. 15.

⁵⁴² *Ibid.*

A desigualdade validaria uma hierarquia entre os brasileiros, ou seja, “as pessoas se sentem com direitos diferenciados, o que constitui a antítese da cidadania”.⁵⁴³ Portanto, quando funcionários do MJNI corrompiam o sistema, era pela certeza de sua diferenciação em relação ao restante da população, pela distância que existia entre eles e os demais cidadãos. Contudo, também havia a proximidade com seus iguais ou imediatamente superiores ou subalternos e por isso a interlocução entre eles; sem desconsiderar a participação de parcelas da sociedade civil que não constituíam baluartes de ética e moral.

Observamos que houve uma colonização do público tanto por agentes privados quanto por públicos;⁵⁴⁴ entendendo público como “um conjunto heterodoxo de serviços, direitos, recursos monetários, propriedades que pertencem à população de um país”.⁵⁴⁵ Os servidores do MJNI e do SAM possuíam o poder em relação aos procedimentos para a obtenção de determinados direitos, possibilitando, inclusive, a fundação de uma nova qualidade de profissionais como citado no segundo capítulo.

4.4- O “Quinteto Estrambótico”: controle e fiscalização de auxílios e subvenções

O Departamento de Administração do MJNI era também aquele que controlava as verbas das subvenções sociais, ordinárias e extraordinárias, bem como os auxílios destinados às diversas instituições do país que realizavam serviços de assistência social. Segundo o jornal O Globo de 23 de março de 1956 o D.A. controlava o montante de Cr\$ 294.662.406,00 (duzentos e noventa e quatro milhões, seiscentos e sessenta e dois mil e quatrocentos e seis cruzeiros) de subvenções e Cr\$ 27.454.000,00 (vinte e sete milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil cruzeiros) em auxílios, na rubrica “assistência social”. A matéria informava que somando as subvenções destinadas exclusivamente ao SAM com as citadas acima, o departamento controlava a quantia de Cr\$ 350.000.000,00 (trezentos e cinquenta milhões de cruzeiros).⁵⁴⁶

Ficando a cargo do Sr. Fernando Bessa de Almeida, chefe da Divisão de Orçamento, a aprovação de contas, o controle e a fiscalização de todo esse montante, de acordo com o que

⁵⁴³ Op.cit., p. 54.

⁵⁴⁴ Sobre isso ver ARENDT, Hannah *et al*, **A condição humana**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2016, p. 68.

⁵⁴⁵ PINTO, **A banalidade da corrupção**, p. 63.

⁵⁴⁶ Jornal O Globo. Edição 9.166, de 23 de março de 1956. Pág. 7. Reportagem “A Tragédia do SAM contada por um Ex-diretor”. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=paulo+nogueira+filho&anyword=&noword=&exactword=paulo+nogueira+filho&decadaSelecionada=1950&anoSelecionado=1956> Acessado em: 23/06/2019

dispunha o Decreto 17.528 de 1926, o qual regulamentava a concessão e distribuição das subvenções pelo MJNI, assim como a fiscalização do seu emprego pelas instituições beneficiadas.⁵⁴⁷ O ex-diretor relatava no jornal que:

Pasmem senhores! O Dr. Fernando aprova prestação de contas e controla e fiscaliza o dinheiro todo. [...] Compete-lhe fiscalizar a aplicação de auxílios e aprovar contas tanto da “Prelazia do Rio Negro” como da Associação dos Servidores do Ministério da Justiça”, que tem uma diretoria constituída pelos diretores do D.A. e é presidida pelo Dr. Geraldo diretor da Divisão de Material. O auxílio é aplicado por esse e fiscalizado pelo Dr. Fernando.⁵⁴⁸

O sistema político subvencional, com sua estrutura administrativa, política, social e econômica, foi construído sob perspectivas da formação de uma política moderna, baseada na racionalidade, criando procedimentos impessoais de concessão de auxílios, destinados a atender instituições filantrópicas privadas que realizavam em suas dependências a assistência social, garantindo o atendimento das diversas necessidades dos cidadãos que estavam à margem da sociedade. Assim, havia movimentação das relações entre Estado e estabelecimentos assistenciais, possibilitando o afluxo em duplo sentido de ajuda aos desvalidos, doentes, órfãos e delinquentes e o endosso do fluxo continuado de verbas para diversas instituições.

Contudo, para a existência desse sistema fazia-se necessária uma autoridade racional-legal,⁵⁴⁹ que cumprisse seu papel baseado na hierarquia da desigualdade,⁵⁵⁰ o que determinava que quanto maior o conhecimento em relação às normas legais por uns e o desconhecimento das mesmas por outros, se garantiriam, a partir de suas ações, benefícios próprios. Ou seja, quanto maior o conhecimento sobre as leis e os trâmites administrativos em relação às subvenções e aos auxílios concedidos pelo Estado, maior é a possibilidade de ter acesso a eles e a utilizá-los para a sua eleição e manutenção do cargo, quando são usados como moeda de troca, e/ou seu uso se submete ao interesse de obtenção de vantagem financeira pessoal, no caso do clientelismo e ou da corrupção. Isso possibilita o entendimento de que para a conquista do objetivo planejado, políticos e burocratas movem-se de maneira que se encontre um modo mais eficaz de alcançá-la.

⁵⁴⁷ Decreto 17.528 de 10 de novembro de 1926. Aprova o regulamento para a concessão de subvenções e fiscalização de seu emprego. Coleção de Leis do Brasil de 31/12/1926 - vol. 003. Pag. 553, col. 1. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/433242/publicacao/15692307> Acessado em: 23/06/2019.

⁵⁴⁸ Jornal O Globo. Edição 9.166, de 23 de março de 1956. Pág. 7. Reportagem “A Tragédia do SAM contada por um Ex-diretor”. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=paulo+nogueira+filho&anyword=&noword=&exactword=paulo+nogueira+filho&decadaSelecionada=1950&anoSelecionado=1956> Acessado em: 23/06/2019

⁵⁴⁹ WEBER, Max, **Ensaio de Sociologia**, Rio de Janeiro: LTC, 2002.

⁵⁵⁰ PINTO, A **banalidade da corrupção**, p. 57.

O caso relatado por Paulo Nogueira Filho no jornal O Globo corroborava essa teoria. A acusação feita pelo ex-diretor norteou os passos finais da pesquisa documental. De volta ao arquivo, encontramos o Processo nº 445 de 1956, que foi protocolado no MJNI, no dia 04 de janeiro de 1956, solicitando, por parte da Associação dos Servidores do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (ASJUS), o pagamento da importância de Cr\$ 500.000,00 (quinhentos mil cruzeiros), recurso que foi concedido à conta da verba de “custeio/ auxílio”, destinada a Serviços de Assistência Social, no item 34 do Orçamento da União.⁵⁵¹

O pedido de liberação da verba era assinado por Geraldo Mariano Menezes Autran, presidente da Associação dos Servidores, o qual era, também, diretor da Divisão de Material do Departamento de Administração do MJNI, e encaminhado ao diretor da Divisão de Orçamento do D.A., seu colega de trabalho Fernando Bessa de Almeida,⁵⁵² que era investido no cargo de conselheiro administrativo da ASJUS.

A Associação foi registrada no livro A, número três, do Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas do Distrito Federal, sob o número 3.994 (três mil novecentos e noventa e quatro) em 28 de setembro de 1955. Foi registrado, também, o Estatuto da Associação, requerido por seu então presidente Sr. Geraldo Autran. Essas informações constam na Certidão, emitida pelo Oficial do referido cartório, Álvaro César de Mello Castro Menezes, incluída no processo nº 445/1955, de solicitação de pagamento do auxílio.⁵⁵³

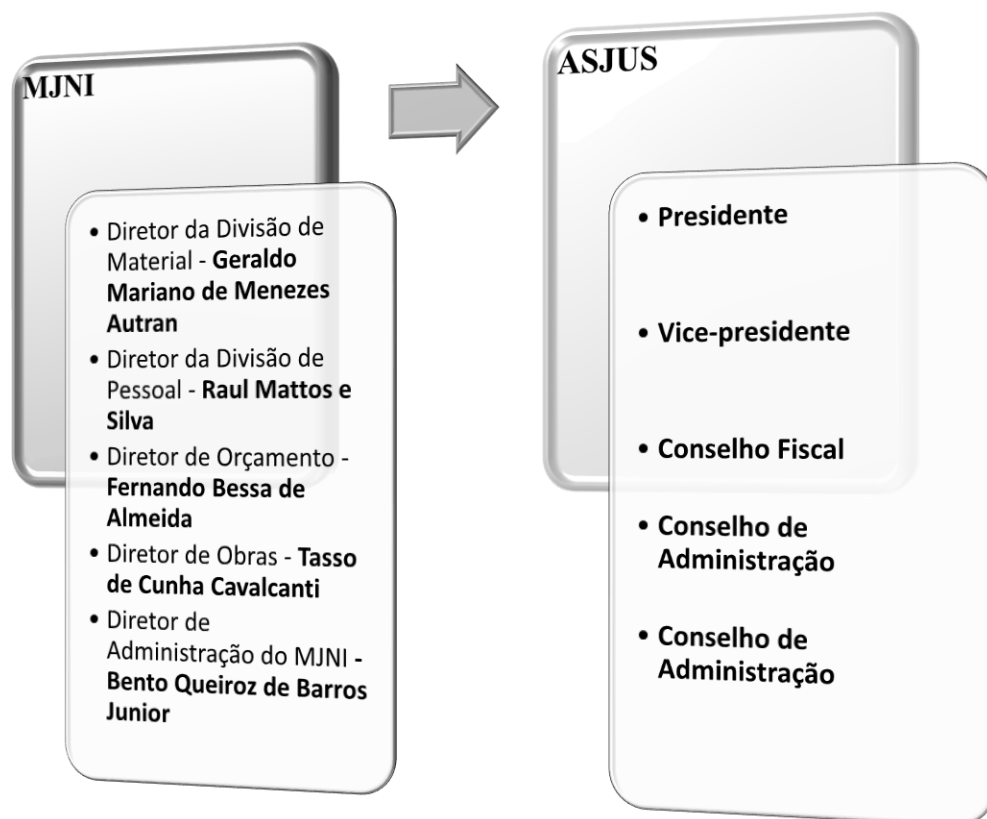
A Associação era dividida em poderes sociais, organizados hierarquicamente em Assembleia Geral, Conselho de Administração, Conselho Fiscal e diretoria executiva. Como já citado mais acima, a composição da diretoria da Associação contava basicamente com os diretores do Departamento de Administração do MJNI.

⁵⁵¹ Processo 445 de 04/01/1956. Arquivo Nacional. Fundo Arquivístico: Serviço de Comunicações do Ministério da Justiça e Negócios Interiores - SECOM. Notação: Pessoal, Generalidades Associação dos Servidores do MJNI. Caixa 6722.

⁵⁵² Idem.

⁵⁵³ Idem.

Figura 18- Fluxograma da Diretoria da ASJUS e o Entrelaçamento com o MJNI



Fontes: Livro *Sangue Corrupção e Vergonha* e Processo 445 de 04/01/1956 – SECOM. ⁵⁵⁴

O quinteto que compunha os principais setores do MJNI, e respondia por todos os processos protocolados no referido ministério, inclusive aqueles liberados pelo SAM, também ocupavam cargos de diretores da ASJUS em que os associados eram seus subordinados no MJNI. A Associação solicitava fomento público e seus próprios diretores eram os que controlavam e liberavam essas verbas no MJNI.

No processo consta, na página cinco, a cópia do Estatuto da Associação, informando em sua capa que a Associação foi fundada em 17 de agosto de 1955. É interessante analisar que o estatuto da instituição foi registrado em setembro de 1955 e que, em dezembro do mesmo ano, a Associação foi contemplada com uma verba de auxílio, consignada na rubrica de Serviços de Assistência Social.

É relevante lembrarmos, conforme debatido no primeiro capítulo desta tese, que o Estado brasileiro possuía uma característica subsidiária e que tinha por finalidade alcançar,

⁵⁵⁴ Idem. E FILHO, *Sangue, Corrupção e Vergonha: S.A.M.*, p. 305.

através de serviços públicos e políticas públicas, o objetivo político de governar para a coletividade.⁵⁵⁵

O planejamento dos gastos do governo contemplava as despesas de “custeio” e pagamentos de “auxílios” e “subvenções”. É importante atentarmos que havia regras para a distribuição de “subvenções”, inclusive com uma legislação específica para o tema. Os “auxílios” eram contribuições decorrentes de leis destinadas a atender a despesas de capital de entes públicos ou de entidades privadas sem fins lucrativos, podendo ser criadas pelo poder legislativo ou executivo.

Contudo, para “auxílios” não havia um dispositivo legal semelhante ao das “subvenções”. Sendo assim, as instituições que recebiam verbas sob a rubrica no orçamento relativa a “auxílios” não precisavam cumprir todas as normas legais impostas às instituições que pleiteavam as “subvenções”. Por exemplo, uma instituição que quisesse solicitar uma ajuda pública via subvenção precisaria possuir pelo menos um ano de existência, conforme cita o Artigo 6º da Lei 1.493/51 “não tenha sido fundada até 31 de dezembro do ano anterior ao da elaboração da lei orçamentária”.⁵⁵⁶ Ou seja, para receber uma subvenção ordinária era necessário que a instituição tivesse pelo menos um ano de registro de pessoa jurídica. O que não era o caso da ASJUS, já que esta havia sido fundada naquele mesmo ano.

Compreendemos, por conseguinte, que provavelmente a solicitação de ajuda pública, realizada pela Associação – através de “auxílio” e não de “subvenção” –, permite indagações acerca de todo o processo. Para realizar tal operação, o proponente necessitava ter total conhecimento da matéria em questão. Os diretores dessa instituição sabiam das regras e estavam à frente das instâncias do SAM, fazendo com que o objetivo fosse plenamente alcançado, ou seja, que recebessem a verba almejada para as ações da Associação.

Comprovando, novamente, que através do sistema político subvencional, um grupo de pessoas (funcionários públicos, presidentes de associações, políticos, representantes etc.) se utilizava do poder político e econômico, conhecimento das normas burocráticas, das leis e suas

⁵⁵⁵ Sendo assim, percebemos o Estado como aquele que deve circunscrever-se, de um lado, ao estímulo da atividade individual e dos pequenos grupos e, de outro, ao desempenho de atividades de interesse coletivo que a sociedade, por si só, se revela incapaz de prover. Assim, aos particulares assistiria o protagonismo nos campos social e econômico, remanescendo ao Estado um papel excepcional, reduzido ao mero atendimento das insuficiências do setor privado. VALIM, **A subvenção no direito administrativo brasileiro**, p. 36–37.

⁵⁵⁶ BRASIL, Lei 1.493/1951. Diário Oficial da União - Seção 1 - 14/12/1951, Página 18249 Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1493-13-dezembro-1951-322168-publicacaooriginal-1-pl.html> Acessado em: 25/03/2019

interpretações, do status, assim como, se valiam de uma forma *sui generis* de contatos e relações⁵⁵⁷ para a obtenção das verbas públicas e a sua utilização ou não para fins próprios.

Prosseguindo na análise do processo, identificamos que a ASJUS tinha por finalidade congrega os funcionários do MJNI, para estreitar os laços de solidariedade, lutar pelos interesses desses trabalhadores, da mesma maneira que proporcionar benefícios, vantagens e serviços previstos no estatuto.⁵⁵⁸

Os benefícios, vantagens e serviços, garantidos pela Associação eram beneficência e socorro financeiro; gêneros e alimentação; recreação, esporte e cultura; apoio jurídico de defesa dos direitos e reivindicações de seus associados. Segundo o estatuto cada uma dessas modalidades assistenciais era regida por um regimento interno discutido e criado pelo conselho de administração da ASJUS.⁵⁵⁹

Os funcionários, ativos e inativos, do MJNI compunham o quadro social da Associação, sendo classificados como: sócios fundadores, aqueles que assinaram a ata de fundação da Associação; sócios efetivos, aqueles que ingressaram na ASJUS após a sua criação; sócios beneméritos, os que prestaram relevantes serviços à Associação e, por último, os sócios honorários, que, embora estranhos aos quadros do MJNI, se fizeram merecedoras desta distinção, título concedido pela Assembleia Geral por terem “contribuído decisiva e relevantemente para o benefício e progresso da Associação”.⁵⁶⁰

Sobre os recursos financeiros necessários para a manutenção da Associação e para o cumprimento das modalidades assistenciais ofertadas, a ASJUS estipulou uma contribuição ordinária de Cr\$ 50,00 (cinquenta cruzeiros) e uma mensalidade de Cr\$ 20,00 (vinte cruzeiros), que era cobrada de seus associados, com penalidade de exclusão do quadro de associado em caso de atraso de seis meses da referida contribuição mensal.⁵⁶¹

Além da colaboração financeira de seus associados, havia em seu estatuto a menção às contribuições do Estado em forma de concessões, subvenções, auxílios, donativos e outros valores que beneficiados viessem a receber por parte dos poderes públicos ou de particulares.⁵⁶² Um fato interessante é que a Associação de Servidores do Ministério da Justiça e Negócios

⁵⁵⁷ Silverman apud GRILL, Mediação Política e Dinâmica Local: uma análise da chamada “distritalização” da disputa eleitoral em Pelotas (1998), p. 3.

⁵⁵⁸ Processo 445 de 04/01/1956. Arquivo Nacional. Fundo Arquivístico: Serviço de Comunicações do Ministério da Justiça e Negócios Interiores - SECOM. Notação: Pessoal, Generalidades Associação dos Servidores do MJNI. Caixa 6722.

⁵⁵⁹ Idem.

⁵⁶⁰ Idem.

⁵⁶¹ Processo 445 de 04/01/1956. Arquivo Nacional. Fundo Arquivístico: Serviço de Comunicações do Ministério da Justiça e Negócios Interiores - SECOM. Notação: Pessoal, Generalidades Associação dos Servidores do MJNI. Caixa 6722.

⁵⁶² Processo 445 de 04/01/1956. Arquivo Nacional. Fundo Arquivístico: Serviço de Comunicações do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Notação: Pessoal, Generalidades Associação dos Servidores do MJNI. Caixa 6722.

Interiores possuía como sede, no período de 1955 e 1956, a sala do Departamento de Administração do MJNI.⁵⁶³

Na quarta página do processo de pedido de pagamento do auxílio, foi anexada a minuta de expediente da solicitação do presidente da Associação, assinada por Oswaldo Pereira, funcionário da seção de controle orçamentário da divisão de orçamento do MJNI e conselheiro de administração da ASJUS. Essa minuta foi conferida e ratificada à época por Fernando Bessa, diretor da divisão de orçamento do MJNI e conselheiro fiscal da Associação.⁵⁶⁴

O referido diretor de orçamento do ministério enviou, em 11 de janeiro de 1956, ao Ministro Presidente do Tribunal de Contas, a solicitação de que o valor de quinhentos mil cruzeiros consignados no orçamento da União fosse entregue ao Tesouro Nacional, para a retirada da importância citada pela ASJUS. A votação do orçamento de 1956 ocorreu em dezembro de 1955, e em janeiro de 1956 o empenho da verba à Associação já era solicitado pela divisão de orçamento.⁵⁶⁵

Os auxílios e as subvenções são entregues mediante algumas condições e uma delas era a prestação de contas da verba pública recebida. Em 1957, Raymundo Rodrigues Loureiro Fraga, presidente da associação, enviou ao diretor da divisão de orçamento do Departamento de Administração do MJNI o documento que continha as informações acerca da aplicação do auxílio recebido. No texto, explicou que a quantia recebida havia sido totalmente aplicada nos serviços assistenciais que a ASJUS desenvolvia em benefício das classes mais necessitadas dentre os servidores do MJNI, oferecendo um serviço de restaurante e um posto reembolsável de venda de alimentos, utilizado por todos os funcionários do ministério, sendo eles associados ou não da ASJUS.⁵⁶⁶

Na prestação de contas, havia planilha de gastos e notas fiscais que foram aprovadas pelo Sr. Fernando Bessa, diretor da divisão de orçamento.⁵⁶⁷ De acordo com o que foi observado no processo, a denúncia de Paulo Nogueira Filho ao jornal O Globo mostrava-se sólida.⁵⁶⁸ Afinal, como uma mesma entidade pública concede verbas do Estado para instituições de caridade, também aplica o dinheiro, e mais: torna-se fiscalizadora?

⁵⁶³ Idem.

⁵⁶⁴ Idem.

⁵⁶⁵ Idem.

⁵⁶⁶ Idem.

⁵⁶⁷ Idem.

⁵⁶⁸ Jornal O Globo. Edição 9.166, de 23 de março de 1956. Pág. 7. Reportagem “A Tragédia do SAM contada por um Ex-diretor”.

Disponível em:
<https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=paulo+nogueira+filho&anyword=&noword=&exactword=paulo+nogueira+filho&decadaSelecionada=1950&anoSelecionado=1956> Acessado em: 23/06/2019

A fim de informar o leitor sobre dados colhidos no referido processo, procederemos com uma análise sobre o uso do auxílio recebido pela associação. O restaurante mantido pela ASJUS funcionava no prédio do MJNI e oferecia aos servidores daquele ministério almoço a “preços módicos”.⁵⁶⁹ Aos funcionários que, por encargo de família, doença ou problemas financeiros e que, conseqüentemente não podiam pagar, era ofertada a alimentação sem custos.⁵⁷⁰

Conforme demonstra o Processo 11.272 de 15 de março de 1957, anexado ao Processo 445 de 1956, um novo auxílio de quinhentos mil cruzeiros foi concedido à Associação, através da lei orçamentária de 1957. O documento objetivava solicitar à divisão de orçamento do D.A. o pagamento da referida quantia: Cr\$ 480.000,00 (quatrocentos e oitenta mil cruzeiros) para a compra de gêneros alimentícios e Cr\$ 20.000,00 (vinte mil cruzeiros) para despesas de administração. No texto do processo, reforçava-se que a finalidade assistencial da Associação era oferecer refeição gratuita a servidores com dificuldades financeiras e a preços módicos aos demais servidores do MJNI.

Para que o pagamento do auxílio fosse efetivado, foi solicitada pelo chefe da Seção de Controle Orçamentário do D.A. a aprovação do plano de aplicação da verba pelo Presidente da República, norma definida pela Circular nº 29 de 27 de dezembro de 1956. Seguindo os trâmites processuais da administração pública, o processo foi enviado para a divisão de orçamento, o diretor da divisão, Sr. Fernando Bessa, deu parecer favorável ao envio do documento para a aprovação do chefe do executivo federal, após parecer do DASP.

Contudo, o processo não foi direcionado para o Presidente da República, pois o chefe do D.A. e conselheiro de administração da ASJUS, o Sr. Bento Queiroz de Barros Junior, analisou a legislação pertinente ao caso e concluiu que por se tratar de uma instituição particular, e não um órgão da administração pública, a mesma não precisaria cumprir as normas estabelecidas na referida circular.⁵⁷¹ Com o despacho de orientação do Sr. Bento Queiroz, o processo foi concluído e o auxílio pago à Associação.

Nesse mesmo processo foi anexada a prestação de contas dos gastos realizados pela ASJUS no restaurante dos servidores do MJNI. Para suprir as necessidades do referido estabelecimento, em 1957, foram comprados gêneros alimentícios em sete empresas diferentes.

⁵⁶⁹ Processo 445 de 04/01/1956. Arquivo Nacional. Fundo Arquivístico: Serviço de Comunicações do Ministério da Justiça e Negócios Interiores - SECOM. Notação: Pessoal, Generalidades Associação dos Servidores do MJNI. Caixa 6722.

⁵⁷⁰ Idem.

⁵⁷¹ Não foi possível encontrar o conteúdo da circular citada no processo, bem como saber teoricamente a diferença de procedimentos para concessão de auxílios para instituições particulares e instituições da administração pública.

As notas referentes a essas compras fazem parte do processo e nos revelam os valores gastos com cada um desses fornecedores.

Quadro 10 - Lista de Fornecedores e Valores recebidos no ano de 1957

| Fornecedores | Valor gasto anual (Cr\$) |
|---|---------------------------------|
| Companhia Usinas Nacionais | 33.888,00 |
| Anderson, Clayton e Cia Ltda | 29.892,60 |
| Distribuidora de Carnes Andradina Ltda | 248.888,50 |
| Companhia Industrial de Conservas Alimentícias (CICA) | 24.087,00 |
| Sociedade Citrus | 176.963,00 |
| Casa Pif-Paf | 42.579,00 |
| Moinho da Luz | 2.970,00 |
| Total | 573.560,20 |

Fonte: Processo 445/1956, p. 42

O valor de quinhentos mil cruzeiros não foi o suficiente para pagar toda a despesa com alimentação, sendo necessário à Associação lançar mão de verba própria, arrecadada via mensalidade e doação de associados, para efetuar a quitação de débitos com os fornecedores. Toda essa transação foi declarada na prestação de contas aprovada pelo diretor da divisão de orçamento.

É interessante observar os itens adquiridos pelo restaurante da ASJUS. Com base nas notas apresentadas, identifica-se alimentos como: açúcar, óleo de cozinha, verduras, legumes e frutas, enlatados e carne. Nas notas apresentadas, em 1957, não há compra de cereais como: arroz, feijão, farinhas etc. Contudo havia um consumo de carnes consideradas nobres e de custo elevado, entre outras mais simples, compradas no Distribuidor de Carnes Andradinas.

Quadro 11 - Tipos de Carnes comprados pelo Restaurante da ASJUS

| Tipo de carne | Quantidade em Kg | Preço em Cr\$ (por Kg) |
|----------------------|-------------------------|-----------------------------------|
| Lombo Suíno | 487 | 60,00 |
| Alcatra | 282 | 44,00 |
| Filé Mignon | 58,300 | 75,00 |
| Rabo de boi | 103 | 40,00 |
| Linguiça | 40 | 40,00 |

Fonte: Processo 445/1956, p. 49-196

A partir de 1934 o Estado passou a intervir no controle de preços de determinados produtos, como aluguéis comerciais e industriais e tarifas de energia elétrica, para controle da inflação. No período pós-guerra com a escassez de produtos e a diminuição das exportações, foram necessárias medidas que garantissem o abastecimento e o equilíbrio econômico com possíveis quedas da inflação.⁵⁷² Diante do exposto, o controle de preços foi estendido, enquadrando os produtos alimentícios e alguns serviços.

Em 1951, a Lei 1521 de 26 de dezembro foi promulgada e definia os crimes contra a economia popular, instituindo como ilegal o desrespeito às tabelas oficiais de preços de gêneros alimentícios, mercadorias ou de serviços essenciais.⁵⁷³ No mesmo dia foi promulgada outra Lei: a 1.522, que criava a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP) para fiscalizar os possíveis crimes contra a economia popular, ou melhor, foi atribuída à COFAP a tarefa de “livre distribuição de mercadorias e serviços”,⁵⁷⁴ com autoridade, inclusive, para fixar seus preços com autonomia.⁵⁷⁵

Entre os alimentos controlados pela política econômica da COFAP estavam alguns cortes de carnes. O jornal Diário de Notícias, no dia 30 de janeiro de 1957, trazia em sua capa uma reportagem sobre a atuação da COFAP para a manutenção do abastecimento de carne no Distrito Federal. Uma das ações propostas pelo órgão era uma tabela base de preços das carnes, destarte, a carne de primeira sem osso deveria custar Cr\$ 44,00 (quarenta e quatro cruzeiros) o quilo, a carne de primeira com osso custaria Cr\$ 36,00 (trinta e seis cruzeiros), para a carne de

⁵⁷² MATA, Milton da, Controle de preços e na economia brasileira: aspectos institucionais e resultados, **Revista de Planejamento e Pesquisas Econômicas**, n. 10, p. 911-954, 1980, p. 915.

⁵⁷³ BRASIL. Lei 1.521 de 26 de dezembro de 1951. Diário Oficial da União de 27.12.1951. disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1521.htm Acessado em 12/09/2019

⁵⁷⁴ BRASIL. Lei 1.522 de 26 de dezembro de 1951. Diário Oficial da União de 28.12.1951. disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1522.htm Acessado em 12/09/2019

⁵⁷⁵ MATA, **Controle de preços e na economia brasileira: aspectos institucionais e resultados**, p. 915.

segunda sem osso, o valor fixado era de Cr\$ 28,00 (vinte e oito cruzeiros) e, por último, a carne de segunda com osso custaria Cr\$ 22,00 (vinte e dois cruzeiros).

O corte bovino do tipo filé mignon deveria se manter no preço anteriormente fixado de Cr\$ 60,00 (sessenta cruzeiros),⁵⁷⁶ contudo, em setembro daquele ano, o preço desse corte bovino foi liberado. Não há na reportagem informação sobre cortes de carnes de aves e suínos. Já na reportagem de 09 de fevereiro de 1957, há uma nota que informava o preço do lombo suíno a Cr\$ 36,00 (trinta e seis cruzeiros) o quilo.⁵⁷⁷

Consoante ao exposto, os valores da carne adquirida pelo restaurante da ASJUS eram compatíveis com os propostos na tabela da COFAP, no que diz respeito ao corte nomeado como alcatra, no entanto, os outros cortes possuíam valores superiores aos tabelados, ademais, o filé mignon, que mesmo não tabelado a partir da segunda metade do ano de 1957, apresentava uma média de preço em torno de sessenta cruzeiros.

Essa análise do consumo de carnes no período demonstra que os funcionários do MJNI realizavam refeições de boa qualidade e que não sofriam com os problemas enfrentados pelo restante da população do Distrito Federal, que vivenciava uma escassez de carne bovina e suína em decorrência do impasse entre o tabelamento de preços indicando pelo COFAP e os frigoríficos da região. No jornal A Noite, de 18 de outubro de 1957, uma reportagem citava que os açougues estavam há um mês sem receber mercadorias e que os consumidores já se mostravam irritados com a falta do produto no mercado.⁵⁷⁸ Porém, para os servidores do ministério esse não era um problema.

Outro fato interessante pode ser observado no Processo de nº 11.205 de 26 de março de 1958 protocolado no MJNI propondo uma alteração nos preços das refeições servidas no restaurante da ASJUS e solicitando a aprovação da proposta. No documento, o presidente da Associação informava que, em reunião realizada no dia 13 de março daquele ano, verificou-se que a partir do encarecimento dos alimentos e materiais seria necessário um aumento dos preços

⁵⁷⁶ Jornal Diário Notícias, de 30 de janeiro de 1957. Ed. 10.500. “Novamente o COFAP ameaça tabelar a carne verde. Primeira Página”. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=093718_03&PagFis=57618&Pesq=fil%c3%a9%20mignon Acessado em 12/09/2019

⁵⁷⁷ Jornal Diário Notícias, de 09 de fevereiro de 1957. Ed. 10.509, p. 2. Crônica de Joel Silveira. “Safrá”. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=093718_03&pesq=%22lombo%20de%20porco%22&pasta=ano%20195 Acessado em 12/09/2019

⁵⁷⁸ Jornal A Noite. “Os açougues estariam escondendo carne”, de 18 de outubro de 1957. Ed. 15.749, p. 7. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970_05&pesq=%22carne%20C3%A9%20alimento%20de%20rico%22&pasta=ano%20195 Acessado em 12/09/2019

cobrados para a refeição “prato ASJUS”, tanto para funcionários públicos quanto para estranhos e convidados. Contudo, o valor do prato para os associados da ASJUS continuaria o mesmo.⁵⁷⁹

Os funcionários do ministério associados da ASJUS pagariam pela refeição o valor de Cr\$ 25,00 (vinte e cinco cruzeiros), os servidores públicos federais dos demais ministérios, autarquias, sociedades de economia mista, polícia militar, corpo de bombeiros e funcionários dos institutos, o valor do prato passou a ser Cr\$ 45,00 (quarenta e cinco cruzeiros) e os estranhos e convidados o valor seria reajustado para Cr\$ 55,00 (cinquenta e cinco cruzeiros).

O pedido foi aprovado, em 21 de março de 1958, pelo Diretor substituto do Departamento de Administração, Sr. Geraldo de Menezes Autran, que escreveu em seu despacho o seguinte: “Aprovo. A ASJUS para propor tais preços foi porque estudou detalhadamente o assunto”.

Importante lembrar que no Processo 445/1956 foi informado pelo presidente da Associação que o restaurante fazia parte da função assistencial da ASJUS oferecendo alimentação a preços módicos aos funcionários do MJNI e, em casos de funcionários com dificuldades financeiras, o oferecimento da gratuidade do prato. Contudo não é o que vemos no Processo 11.205/1958, no que se deixa comprovar que havia cobrança dos pratos de refeição a todos os funcionários associados e aos demais servidores externos do ministério, bem como a estranhos. Os preços cobrados aos funcionários de outros setores da esfera federal e aos estranhos comparados aos valores das carnes adquiridas evidenciavam que não eram refeições acessíveis.

Concordando com Paulo Nogueira Filho, percebemos que o “quinteto estrambótico” comandava, controlava, distribuía e fiscalizava as dotações orçamentárias, atestando que oferecida a complexidade da atividade e as peças que montam esse quebra-cabeça, a proporção que decisões de viabilidade, supervisão e gerenciamento de projetos; análise financeira e avaliação de necessidades, evidenciamos que a informação é valorizada e, conseqüentemente, importante. Assim como as alianças formadas com atores internos e externos é imprescindível tanto para assegurar a realização das metas como para solidificar a proteção do núcleo técnico contra os ataques do ambiente externo.⁵⁸⁰

⁵⁷⁹ Processo 11.205 de 26/03/1957. Arquivo Nacional. Fundo Arquivístico: Serviço de Comunicações do Ministério da Justiça e Negócios Interiores - SECOM. Notação: Despesas: Subvenções Associação dos Servidores do MJNI. Caixa 6418. Pág. 01

⁵⁸⁰ NUNES, A **gramática política do Brasil**, p. 34.

4.5- “Escândalo das verbas do SAM”: concedidas, porém não recebidas.

Após verificar a estrutura do SAM, compreendemos que a administração de um órgão de tamanha magnitude social apresentava falhas que causavam danos, em alguns casos, irreversíveis a uma massa de crianças e adolescentes que necessitavam de assistência do Estado.

A dependência administrativa do SAM em relação ao MJNI evidenciava alguns pontos nevrálgicos que foram denunciados por Paulo Nogueira Filho. As denúncias envolvendo o regime *per capita* e os falsos desvalidos, embora, à primeira vista, pareçam elementos distintos das subvenções e auxílios, tratados nessa tese, na verdade, não os são. Eles abrangem a logística dos pedidos de subvenção e auxílio necessários para o pagamento das instituições ligadas ao SAM.

As subvenções eram solicitadas por diversos estabelecimentos particulares que abrigavam *menores* desvalidos ou transviados. Conforme descrito nos capítulos anteriores, uma instituição filantrópica poderia receber auxílio de muitas maneiras⁵⁸¹ e através da articulação de políticos e tecnocratas.

Com a criação do SAM, em 1941, e segundo o decreto que dava origem ao serviço, as subvenções e os auxílios pagos às instituições filantrópicas destinadas ao atendimento a *menores* estariam sob a responsabilidade daquele órgão, portanto, as subvenções consignadas no orçamento para a assistência social de crianças e adolescentes deveriam ser fiscalizadas pelo SAM.

Grandes quantias eram doadas pelo Estado e essa distribuição, de acordo com o apresentado anteriormente, estava carregada de problemas como: desvio de finalidades, majoração falsa de despesas, informações irreais de número de menores abrigados e a internação dos chamados falsos desvalidos. Salientamos que não consideramos ser a totalidade das instituições que cometiam tais atos infracionais, pois acreditamos que muitos estabelecimentos funcionavam com seriedade de propósitos.

Em 1953, durante a gestão de Tancredo Neves no MJNI, foi lançada uma campanha de emergência⁵⁸² de amparo e assistência a *menores* abandonados e transviados para todo o

⁵⁸¹ Sobre isso ver quadro 2 do capítulo II desta tese.

⁵⁸² Não há avaliação de outros orçamentos pois na fonte analisada só há informações até o ano de 1956. CPI do SAM. Depoimento de Raul Matos e Silva, Diretor do SAM, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 18 de abril de 1956. Pag. 38. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM). Sobre isso ver: BRASIL. Lei 1.757 de 10 de dezembro de 1952. Lei Orçamentária Anual. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1757-10-dezembro-1952-366643-publicacaooriginal-1-pl.html> acessado em: 10/08/2019

território nacional, concedendo por anos seguidos o valor de cinquenta milhões a mais no orçamento da União, valor destinado aos trabalhos com crianças e adolescentes.⁵⁸³ Essa campanha consistia na liberação de vultuosas verbas para diversas instituições consignadas no orçamento, como despesas de qualquer natureza (desde pagamento de pessoal a compra de materiais) para atender os *menores* internados.⁵⁸⁴

Getúlio Vargas instruiu seu Ministro da Justiça, Tancredo Neves, a elaborar o plano de emergência, levando em consideração ações imediatas para atenuar os graves aspectos que resumiam a situação dos *menores* no país. O ministro convocou uma comissão de técnicos e estudiosos do assunto, mesmo os estranhos à administração pública e sem qualquer preocupação com a ocupação partidária dessas pessoas. O ministério abriu um canal de diálogo com a sociedade civil, aceitando sugestões de entidades particulares que se dedicavam à assistência aos *menores*.⁵⁸⁵

Em 31 de agosto de 1953, o Ministro da Justiça formalizou a portaria que tratava da referida campanha, estabelecendo um prazo de quarenta dias para que uma comissão especial entregasse um relatório ao Presidente da República.⁵⁸⁶ A comissão foi integrada por doze pessoas, entre elas Meton de Alencar Neto, idealizador e primeiro diretor do SAM e Sabóia Lima, desembargador e ex-juiz do Juizado de Menores, grande entusiasta da causa. Tancredo Neves levou à comissão de finanças do Senado os estudos realizados pela comissão e avaliados por ele, demonstrando a gravidade do problema, justificando a necessidade de uma verba de cinquenta milhões.⁵⁸⁷

Os pontos relevantes do programa de emergência estavam pautados na criação de seis estabelecimentos para recepção e triagem de menores, compra e manutenção de aparelhos e materiais para os estabelecimentos oficiais e conveniados e a instituição de cursos de

⁵⁸³ Idem.

⁵⁸⁴ Idem.

⁵⁸⁵ Jornal do Brasil, de 26 de agosto de 1953. Ed. 196, p. 10. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_07&PagFis=60742&Pesq=plano%20de%20emerg%c3%aancia Acessado em: 12/09/2019

⁵⁸⁶ “Considerando os índices estatísticos alarmantes a respeito de menores transviados e abandonados na Capital Federal e em outras importantes cidades do país; [...] considerando as deficiências reveladas pelo aparelhamento oficial destinado à assistência aos menores abandonados; [...] considerando que a dispersão de esforços e recursos não tem permitido o aproveitamento desejável dos empreendimentos da iniciativa privada nesse setor de atividade social”. Jornal do Brasil, de 01 de setembro de 1953. Ed. 201, p. 9. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_07&PagFis=60742&Pesq=plano%20de%20emerg%c3%aancia Acessado em: 12/09/2019

⁵⁸⁷ Jornal do Brasil, de 12 de novembro de 1953. Ed. 261, p. 9. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_07&PagFis=32973&Pesq=plano%20de%20emerg%c3%aancia Acessado em: 12/09/2019

aperfeiçoamento para a formação dos jovens e colocação no mercado de trabalho. O ministro recebeu total apoio dos senadores.⁵⁸⁸ E a matéria foi votada na comissão de orçamento e liberada a verba de emergência nos anos de 1954 e 1955.

A verba foi liberada para o MJNI, que a partir do planejamento seria direcionado para as ações de assistência de crianças e adolescentes. Raul Matos e Silva, ex-diretor da Divisão de Pessoal do MJNI e então diretor do SAM, empossado em março de 1956, afirmava que “na parte relativa à campanha de emergência, ao SAM, ao órgão central, nunca foi destinada verba orçamentaria. A dotação de Cr\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de cruzeiros) que existia era para o Gabinete do Ministro da Justiça e movimentada por esse mesmo Gabinete”.⁵⁸⁹

Paulo Nogueira Filho descrevia em seu livro que mesmo a verba da campanha de emergência estando vinculada ao gabinete do ministro, o ex-diretor, através de sua notoriedade do seio político, advindos dos anos que foi Deputado Federal por São Paulo e dos trabalhos realizados com diversos ministros, conseguiu que a verba de cinquenta milhões fosse manipulada por ele no Serviço de Assistência a Menores.

O ex-diretor relatava que havia administrado praticamente a dotação dos cinquenta milhões de cruzeiros atribuída ao Gabinete do Ministro, atendendo, no particular, a algumas exigências formalistas do diretor da Divisão de Orçamento que com dedicação realizou as ações que havia programado. Para o sucesso na aplicação dessa verba, contou com a adesão e a confiança de alguns chefes de Serviço, e estrategicamente “com eles combinei e efetivei realizações custeadas com os favores que pessoalmente conseguiam dos Diretores do Ministério”.⁵⁹⁰

Vários governadores e clérigos começaram a pressionar o diretor do SAM para o recebimento de auxílios para “suas” obras ao saberem da verba de emergência e da justificativa constante do projeto, que o auxílio, enfim, possuía características de “pronto socorro” material e pessoal às instituições particulares que colaboram com o governo.⁵⁹¹ Como citado anteriormente, o sistema político subvencional era pautado pelo conhecimento da legislação sobre o assunto, normas técnicas e dos procedimentos administrativos, fazendo com que certos indivíduos estivessem, por acesso à informação, em outros patamares em relação ao restante da sociedade, podendo, assim, obter vantagens para si.

⁵⁸⁸ Idem.

⁵⁸⁹ Depoimento de Raul Matos e Silva, Diretor do SAM, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 18 de abril de 1956. Pag. 38. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

⁵⁹⁰ FILHO, **Sangue, Corrupção e Vergonha: S.A.M.**, p. 302.

⁵⁹¹ *Ibid.*, p. 256.

O caminho era ensinado para governadores e diretores de importantes educandários, pelo ex-diretor do SAM e componente da comissão especial de estudos da campanha de emergência, Sr. Meton de Alencar Neto e pelo Deputado Federal, Aloísio de Castro, relator do orçamento da justiça, na comissão de finanças da Câmara dos Deputados.⁵⁹²

Se somarmos os pedidos formulados por coincidência quase todos verbais, posso asseverar que totalizavam mais da metade de toda a dotação da Campanha de Emergência. A atendê-los o SAM não passaria a ser mais do que simples caixa distribuidora de auxílios em função de preferências pessoais e principalmente políticas. A permanecer nesses terrenos, nada mais me restava a fazer no SAM, pois a condição liminar que estabeleci ao aceitar o cargo fora a da não interferência da política dos políticos na administração do Serviço.⁵⁹³

O Processo 22.301, de 01 de junho de 1956, é um bom exemplo para ilustrar que o conhecimento sobre a matéria e o capital político podiam facilitar o acesso a setores do governo e acelerar a conquista dos objetivos.

O referido processo era um pedido do Governador do Ceará, Paulo Sarasate, requerendo ao Diretor Sr. Raul de Matos e Silva o valor de Cr\$ 1.250.000,00 (um milhão e duzentos e cinquenta mil cruzeiros). No requerimento o governador demonstrava conhecimento das informações necessárias para o recebimento de tal auxílio. Citava que o pedido estava sendo feito de acordo com a verba constante no orçamento do MJNI (Lei Orçamentária Anual, nº 2.665 de 06 de dezembro de 1956) relativa às despesas de qualquer natureza com a campanha de emergência a ser desenvolvida em todo território nacional no amparo e assistência aos *menores* abandonados e transviados.⁵⁹⁴

A verba solicitada seria para auxiliar na construção de um abrigo para menores transviados, no bairro Antônio Bezerra, em Fortaleza, cujo projeto, segundo consta no processo, seria composto de vários pavilhões já aprovados pelo poder público responsável e que as obras poderiam ser iniciadas imediatamente. O projeto fazia parte do programa do governo cearense em favor dos *menores* delinquentes e abandonados e possuía um valor total de Cr\$ 7.000.000,00 (sete milhões de cruzeiros) e seria desenvolvido a partir da parceria entre os governos estadual e federal.⁵⁹⁵

A avaliação do oficial administrativo do SAM reconhecia o direito à verba pelo governo do Ceará, através do disposto na campanha de emergência, porém, apontava para a falta de um plano de aplicação da verba solicitada e que assim que fosse suprida essa questão, o processo

⁵⁹² *Ibid.*

⁵⁹³ *Ibid.*, p. 257.

⁵⁹⁴ Processo 22.301. De 01 de junho de 1956. Arquivo Nacional. Fundo Arquivístico: Serviço de Comunicações do Ministério da Justiça e Negócios Interiores – SECOM. Notação: Despesas. Subvenções. Caixa: 5980.

⁵⁹⁵ *Idem.*

deveria ser encaminhado para a aprovação do Presidente da República, de acordo com o que previa a Portaria 156 de 14 de janeiro de 1956.⁵⁹⁶ Essa portaria determinava que auxílios e subvenções de qualquer natureza à conta de dotações globais precisariam de aprovação do chefe do executivo após análise do plano de aplicação pormenorizado do projeto.⁵⁹⁷ Analisando o processo entendemos que dotações globais seriam dotações novas, pedidos feitos pela primeira vez ou construções novas e compra de imóveis e terrenos.

O plano de aplicação foi incluído no processo, contendo o projeto de edificação, a planta baixa do projeto e a dotação orçamentária para a construção do abrigo. É importante informar que, logo após esses documentos, foi incluído um pedido de esclarecimento, por parte de Paulo Sarasate, para o diretor da divisão de orçamento, Fernando Bessa de Almeida, a respeito da construção, porque não era um projeto novo e já havia recebido outros auxílios destinados à realização da obra. Percebemos que há uma mudança no discurso ao longo do processo, a partir da possibilidade de uma negativa ou de uma demasiada demora na sua conclusão.⁵⁹⁸ O documento de retificação da informação inicial do processo, escrito pelo governador, pode ter sido construído a partir de uma informação fornecida através das redes de relações estabelecidas entre políticos e corpo técnico do SAM e MJNI.

O diretor da D.O. encaminhou o processo para a Divisão de Obras, para avaliação do projeto de construção do abrigo. O diretor da Divisão de Obras deu parecer positivo em relação à obra, contudo, para uma execução rigorosa do projeto foi solicitado os “elementos técnicos às plantas, cortes e elevação”.⁵⁹⁹ Incluídos os documentos pedidos, o processo foi dado como satisfatório pela Divisão de Orçamento e aprovado também pelo presidente.⁶⁰⁰

O processo analisado não se enquadra nos casos de corrupção citado neste subitem, já que as obras foram realizadas e a prestação de contas aprovada pelo MJNI. Contudo a ação do Governador do Ceará se aproxima da descrição feita por Paulo Nogueira Filho sobre os pedidos de auxílios usando a verba da campanha de emergência e amparo e assistência a menores. O ex-diretor relatou, em reportagem do jornal O Globo de 24 de março de 1955, que outros pedidos foram feitos em decorrência do recebimento da verba de cinquenta milhões, como foram os casos de um contínuo que pediu uma parte do dinheiro da verba para o seu casamento

⁵⁹⁶ Não encontramos a referida portaria nos sítios eletrônicos do Governo Federal.

⁵⁹⁷ Processo 22.301. De 01 de junho de 1956. Arquivo Nacional. Fundo Arquivístico: Serviço de Comunicações do Ministério da Justiça e Negócios Interiores – SECOM. Notação: Despesas. Subvenções. Caixa: 5980. Pag. 14

⁵⁹⁸ Idem.

⁵⁹⁹ Idem. Pag. 16

⁶⁰⁰ Após o parecer, da referida divisão, o processo foi enviado ao Presidente da República para aprovação, sendo, também, aprovado o pagamento, contudo o pagamento seria pago em 6 parcelas de Cr\$ 250.000,00 (Duzentos e cinquenta mil Cruzeiros). Idem. Pág. 19

e de um outro funcionário que pediu dinheiro para pneus e gasolina, usando como argumento aquela dotação.⁶⁰¹

De acordo com o exposto por Paulo Nogueira Filho, durante depoimento à CPI do SAM, outros auxílios foram solicitados e distribuídos, como mostra a tabela abaixo:

Quadro 12 - Lista de Solicitantes/receptores de auxílios provenientes da Campanha de Emergência do MJNI

| Solicitantes/receptores | Valor (Cr\$) |
|----------------------------|--------------|
| Bispo de Mossoró | 1.200.000,00 |
| Bispo de Pelotas | 1.500.000,00 |
| Bispo de Natal | 500.000,00 |
| Governador de Alagoas | 1.500.000,00 |
| Governador de Sergipe | 500.000,00 |
| Governador de Pernambuco | 500.000,00 |
| Governador do Amazonas | 500.000,00 |
| Deputado Aloísio de Castro | 2.000.000,00 |

Fonte: CPI do SAM. Depoimento de Paulo Nogueira Filho, p.3⁶⁰²

O deputado Aloísio de Castro solicitou outros auxílios, baseado na campanha, para instituições apoiadas por ele, no entanto, fez o pedido em “máquinas para lavanderia e cozinha” e não em espécie.⁶⁰³ Paulo Nogueira fez uma observação sobre esse fato:

Quanto às máquinas, chegaram a destino e vão preencher suas finalidades, como preenchida foi a do Relator: mais uma comprovação da sua capacidade de proteger menores à custa dos cofres da União, o que lhe tem valido o favor do eleitorado e algumas placas em bronze *ad perpetuam rei memoriam*.⁶⁰⁴

⁶⁰¹ Jornal O Globo, de 24 de março de 1956. Ed. 9167. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=artigo&ordenacaoData=relevancia&allwords=paulo+nogueira+filho&anyword=&noword=&exactword=paulo+nogueira+filho&decadaSelecionada=1950&anoSelecionado=1956> Acessado em 10/08/2019

⁶⁰² CPI do SAM. Depoimento de Paulo Nogueira Filho, Ex-diretor do Serviço de Assistência a Menores - SAM, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 07 de maio de 1956. Pag. 3. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

⁶⁰³ FILHO, Sangue, Corrupção e Vergonha: S.A.M., p. 259.

⁶⁰⁴ *Ibid.*

O valor de cinquenta milhões prevaleceu até o orçamento de 1955. Para o orçamento de 1956, esse valor foi dividido entre os Estados. Ficando o Distrito Federal com nove milhões de cruzeiros; com cada um dos estados de Minas Gerais, São Paulo, Bahia e Rio Grande do Sul, ficaram dois milhões e quinhentos mil cruzeiros; e, cada dos demais estados, com um milhão e duzentos e cinquenta mil cruzeiros.⁶⁰⁵

O Sr. Fernando Bessa de Almeida explicou na sessão de depoimentos da CPI do SAM, no dia 23 de abril de 1956, que o Diretor do SAM não havia feito a dotação orçamentária do órgão para 1956, baseado na campanha de emergência e que ele se reuniu com o diretor do D.A. e demais componentes da D.O. e chegaram a entendimentos sobre as verbas necessárias ao SAM. O DASP incluía apenas seis milhões de Cruzeiros para o MJNI.⁶⁰⁶

O Ministro da Justiça não ficou satisfeito com essa quantia e insistiu no valor anteriormente votado, cinquenta milhões de cruzeiros, o diretor do SAM e todo o corpo técnico do MJNI, também, se manifestaram favorável ao pedido do Ministro.⁶⁰⁷

Entretanto, quando o projeto chegou à Câmara dos Deputados para ser votado, recebeu uma emenda feita pelo deputado Aloísio de Castro, que instava uma nova discriminação da verba, a pedido de todos os deputados, que argumentaram que todos os estados deveriam ser contemplados com a Campanha de Emergência.⁶⁰⁸ Lembramos que a proposta de orçamento é realizada pelo executivo, mas pode sofrer alterações nas discussões das comissões das casas legislativas.

Em 1955, o Presidente da República Café Filho liberou duas verbas em auxílio aos *menores* desvalidos e transviados. Uma verba de vinte milhões e outra verba de dezoito milhões, para aplicação no último trimestre do ano, sendo que a segunda verba era para atender às necessidades de fornecimento de gêneros alimentícios e vestuário destinados a dependências do Ministério da Justiça, incluindo o SAM.⁶⁰⁹

Os Cr\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de cruzeiros) eram destinados diretamente ao SAM e justificava-se para pagamento de pessoal, auxílios e manutenção em geral.⁶¹⁰ Não

⁶⁰⁵ CPI do SAM. Depoimento de Fernando Bessa de Almeida, Diretor da Divisão de Orçamento do D.A. do MJNI, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 23 de abril de 1956. Pag. 38. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

⁶⁰⁶ Idem. Pág. 42

⁶⁰⁷ Idem.

⁶⁰⁸ Idem.

⁶⁰⁹ Jornal O Globo, de 07 de abril de 1956. Ed. 9178. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=195019560407> Acessado em 10/08/2019

⁶¹⁰ CPI do SAM. Depoimento de Bento Queiroz de Barros Junior, Diretor do Departamento de Administração do MJNI, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 24 de abril de 1956. Pag. 52. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

obstante, a outra verba liberada pelo Presidente da República, a de Cr\$ 18.000.000,00 (dezoito milhões de cruzeiros), sendo solicitada para atender às necessidades de alimentação e vestuário dos internos do SAM e dos presidiários. Portanto, a verba de dezoito milhões, não era exclusiva do SAM e era caracterizada como verba global do MJNI, ou seja, deveria ser aplicada e fiscalizada pelo ministério.⁶¹¹

Paulo Nogueira diz no seu livro que ficou surpreso com a notícia, pois não havia requisitado nenhuma verba e não foi consultado sobre as necessidades do órgão para o cálculo dessa quantia. “Li a notícia. Não era possível! Nada pedi. Nada requisitara. Não fora consultado.”⁶¹²

Os jornais da época noticiaram que a verba de dezoito milhões foi destinada, prioritariamente, ao SAM. Tal informação causou grande incômodo dentro do ministério e provocou um mal-estar entre o diretor do SAM e os técnicos do MJNI,⁶¹³ visto que o diretor começou a pleitear a quantia alegando ser ela específica do SAM. Paulo Nogueira Filho procurou o Ministro da Justiça, Sr. Prado Kelly, que explicou que a verba era destinada ao atendimento das demandas dos presídios e do SAM, mostrando a portaria que determinava a liberação da dotação.⁶¹⁴

A Divisão do Material do D.A. havia verificado a insuficiência de créditos para compra de alimentos e roupas a fim de atender às necessidades dos presídios e dos estabelecimentos do SAM. Por essa maneira pleiteou, na consignação de Materiais, os valores de Cr\$ 10.700.000,00 (dez milhões e setecentos mil cruzeiros) para gêneros alimentícios, Cr\$ 6.000.000,00 (seis milhões de cruzeiros) para vestuário, e Cr\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil cruzeiros) para material de limpeza. Pediu, ainda, Cr\$ 302.000,00 (trezentos e dois mil cruzeiros), na consignação de serviços, para passagens.⁶¹⁵

⁶¹¹ Idem.

⁶¹² FILHO, **Sangue, Corrupção e Vergonha: S.A.M.**, p. 319.

⁶¹³ Sobre isso ver: Jornal Correio da Noite, de 05 de novembro de 1955. Ed. 5932. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=221961_03&pesq=milh%C3%B5es%20para%20o%20SAM&pasta=ano%201955 Acessado em 10/08/2019. Jornal do Comércio. Edição 299 de 21 de setembro de 1955. Pág. 05. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=364568_14&pesq=servi%C3%A7o%20de%20assist%C3%Aancia%20a%20menores&pasta=ano%201955 Acessado em 10/08/2019. Jornal A Noite de 21 de setembro de 1955. Ed. 15.118, p. 03. Fonte: Biblioteca Nacional. Hemeroteca Digital. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970_05&pesq=servi%C3%A7o%20de%20assist%C3%Aancia%20a%20menores&pasta=ano%201955 Acessado em 10/08/2019

⁶¹⁴ CPI do SAM. Depoimento de Bento Queiroz de Barros Junior, Diretor do Departamento de Administração do MJNI, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 24 de abril de 1956. Pag. 52. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

⁶¹⁵ CPI do SAM. Depoimento de Bento Queiroz de Barros Junior, Diretor do Departamento de Administração do MJNI, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 24 de abril de 1956. Pag. 52. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

A explicação da falta de recursos antes do tempo, mesmo com o planejamento realizado para o ano de 1955, era a alta dos preços dos alimentos e demais produtos utilizados nesses estabelecimentos; aumento da população presidiária e de *menores* e a grande movimentação de pessoal, principalmente em relação a territórios que demandavam longas viagens, majorando custos.⁶¹⁶

O Chefe do D.A. argumentava no processo de requerimento da referida verba, que foi necessária a intensificação de ações do Departamento de Segurança Pública, aumentando as capturas e promovendo uma redistribuição dos presos dos distritos policiais para os presídios do ministério, assim como aumento no número de menores internados no SAM, através da campanha de internação e amparo redobrada para diminuir o número de crianças abandonadas nas cidades.⁶¹⁷

Paulo Nogueira Filho contradizia essas argumentações, pois afirmava que em relação ao SAM, no que dizia respeito ao primeiro item, no exercício de 1955, ocorreu um pequeno número de internações de menores em estabelecimentos cujos vestuários e gêneros alimentícios eram fornecidos pela D.M. do MJNI.⁶¹⁸ E, segundo ele, em relação ao segundo item, o aumento do custo de vida não foi tão exagerado, no ano de 1955, e, portanto, não afetava as dotações do SAM.

O ex-diretor informava que ao assumir a direção do Serviço no final de 1954, conseguiu, através das emendas nº 133, 135 e 137, a inclusão no Orçamento da União de dotações que foram englobadas na da verba 2 do Ministério, passando a receber os valores de Cr\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil cruzeiros) em combustíveis, Cr\$ 800.000,00 (oitocentos mil cruzeiros) em vestuários e Cr\$ 1.850.000,00 (um milhão e oitocentos e cinquenta mil cruzeiros) para gêneros alimentícios. Esse montante totalizava uma verba anual de Cr\$ 2.830.000,00 (dois milhões oitocentos e trinta mil cruzeiros).⁶¹⁹

Essas dotações foram pedidas pelo diretor para despesas decorrentes da internação de 240 menores que seria efetuada logo no início de 1955, com a construção de novos pavilhões na Ilha do Carvalho. Contudo, os pavilhões não foram inaugurados em 1955. A esse respeito, pondo-se novamente à justificativa do D.A. sobre a verba de dezoito milhões, o diretor dizia “consequentemente, não se efetuaram nem as internações e nem as despesas previstas!”⁶²⁰

⁶¹⁶ Idem. Pag. 53

⁶¹⁷ Idem.

⁶¹⁸ FILHO, *Sangue, Corrupção e Vergonha: S.A.M.*, p. 320.

⁶¹⁹ *Ibid.*, p. 321.

⁶²⁰ *Ibid.*

Assim sendo, para o diretor do órgão, a dotação suplementar concedida pelo Presidente Café Filho, somente uma parcela pequena caberia ao SAM.

Todavia, a opinião pública se baseava nas notícias dos jornais e, portanto, acreditavam que tal valor seria integralmente do SAM, gerando, como já citado, alguns problemas para o MJNI. “Recebi, a respeito, dezenas de interpelações que confirmam minha assertiva. Na verdade, como já disse, o SAM não foi sequer ouvido no pedido da dita suplementação”.⁶²¹

Conforme demonstrado no terceiro capítulo, o diretor do SAM reclamava de falta de autonomia do serviço e que o departamento de administração do ministério seria o grande gestor do SAM. Paulo Nogueira queixava-se da Divisão de Material não comunicar ao SAM os preços das mercadorias fornecidas aos seus estabelecimentos, os valores dos serviços prestados, assim como as quantidades de alimentos, materiais diversos e equipamentos comprados e distribuídos por aquela divisão.⁶²²

O Deputado Federal Rubens Berardo, relator da CPI do SAM, no dia 03 de maio de 1956, dizia que pelo exposto pelo diretor da Divisão de Material, Sr. Geraldo de Menezes Autran, era fácil identificar que não havia possibilidade de controle efetivo das requisições de materiais. Segundo ele, a estrutura do sistema, a fisiologia do serviço do SAM mostrava isso. De acordo com Geraldo Menezes, só havia controle do acompanhamento das requisições quando elas retardavam.⁶²³

Citava que esses procedimentos administrativos impediam o conhecimento regular da situação dos créditos orçamentários que lhes foram atribuídos tanto para o órgão central do SAM quanto para os outros setores correspondentes dos órgãos executivos do MJNI.⁶²⁴

O diretor do D.A., Bento Queiroz, afirmava na CPI do SAM que havia um engano de interpretação do diretor do SAM em relação a essa dotação, a qual era destinada a todos os indivíduos que necessitavam ser alimentados e vestidos pelo MJNI, incluindo *menores* e presos. Inferia que poderia não haver a quantidade de *menores* abrigados, mas que poderiam ser compensados com o número de presidiários, pois foi realizado um estudo pela D.M.⁶²⁵

⁶²¹ *Ibid.*, p. 322.

⁶²² Jornal O Globo, de 19 de abril de 1956. Ed. 9188, p. 3. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=artigo&ordenacaoData=relevancia&allwords=paulo+nogueira+filho&anyword=&noword=&exactword=paulo+nogueira+filho&decadaSelecionada=1950&anoSelecionado=1956> Acessado em: 10/08/2019

⁶²³ CPI do SAM. Depoimento de Geraldo de Menezes Autran, Diretor da Divisão de Material do D.A. do MJNI, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 05 de maio de 1956. Pag. 2. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

⁶²⁴ FILHO, **Sangue, Corrupção e Vergonha: S.A.M.**, p. 323.

⁶²⁵ CPI do SAM. Depoimento de Bento Queiroz de Barros Junior, Diretor do Departamento de Administração do MJNI, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 24 de abril de 1956. Pag. 53. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos

Testemunhava, também, que a denúncia de Paulo Nogueira era infundada, já que todas decisões orçamentárias eram tomadas pelo Diretor do Serviço de Assistência a Menores e que o MJNI somente validava essas decisões e dava andamento aos trâmites administrativos relativos aos processos de auxílios e subvenções, aquisição de material, realização de obras e liberação de verbas orçamentárias.⁶²⁶

Ainda sobre o planejamento orçamentário de 1956, Paulo Nogueira Filho revelava no jornal O Globo e, também, em seu livro, que pensando em trazer mais benefícios para os *menores* internados no SAM, fez algumas economias e conseguiu economizar um milhão e meio da verba planejada para 1955. Com esse dinheiro, tinha a intenção de investir na Universidade do Brasil e em estabelecimentos que formassem o jovem para o mercado de trabalho. Temendo alguma alteração na política e ou ações do D.A. elaborou no quarto trimestre do ano, um plano de emergência para a cobertura da dotação e realização da meta.

No entanto, o diretor da Divisão de Orçamento, Fernando Bessa, engavetou o processo e depois tirou uma licença de quinze dias, ficando impossível a liberação da verba para aquele ano.⁶²⁷ “O caso demonstra, flagrantemente, como pode um Diretor de Divisão do MJNI interferir no SAM e tumultuar sua existência sem assumir qualquer responsabilidade.”⁶²⁸

As denúncias de Paulo Nogueira Filho incomodaram funcionários de diversos setores do MJNI, além de diretores de estabelecimentos particulares de abrigo a menores e educandários. Em perspectiva disso, a saída de Paulo da direção do SAM foi recebida, segundo ele mesmo, com alívio por essas pessoas. Após a sua saída, foi designado para o cargo o Sr. Raul de Mattos e Silva que foi diretor da Divisão de Pessoal do Departamento de Administração do MJNI e fazia parte do, como ironizava Paulo Nogueira Filho, “quinteto estrambótico”.

Enfim, “[depois] disso, trabalharam à vontade”.⁶²⁹

Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

⁶²⁶ CPI do SAM. Depoimento de Bento Queiroz de Barros Junior, Diretor do Departamento de Administração do MJNI, ao relator da CPI, deputado Rubens Berardo no dia 24 de abril de 1956. Pag. 53. Arquivo da Câmara dos Deputados. Origem dos Documentos: Coordenação de Comissões Temporárias. Fundo Arquivístico: CPI para apurar irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM).

⁶²⁷ É importante informar que uma verba empenhada para uma determinada ação votada para um determinado ano, só pode ser utilizada naquele mesmo ano. Quando ocorre de uma verba não ser utilizada ela retorna para os cofres públicos e só pode ser utilizada a partir de um processo de solicitação de “Restos a Pagar”. TORRES, Heleno Taveira, **Direito Constitucional Financeiro - Teoria da Constituição Financeira**, 1º. [s.l.]: Revista dos Tribunais, 2014. Jornal O Globo, de 19 de abril de 1956. Ed. 9188, p. 3. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=artigo&ordenacaoData=relevancia&allwords=paulo+nogueira+filho&anyword=&noword=&exactword=paulo+nogueira+filho&decadaSelecionada=1950&anoSelecionado=1956> Acessado em: 10/08/2019

FILHO, **Sangue, Corrupção e Vergonha: S.A.M.**, p. 306.

⁶²⁸ FILHO, **Sangue, Corrupção e Vergonha: S.A.M.**, p. 308.

⁶²⁹ *Ibid.*, p. 309.

CONCLUSÕES

Trabalhar algumas lacunas percebidas no campo historiográfico sobre as subvenções sociais e as teias formadas em torno delas foi importante, pois transformei o que era exótico em familiar, como certa vez traduziu Roberto DaMatta. Ampliei a visão e o entendimento sobre o objeto, me familiarizando com ele, através dos diálogos e discussões travadas com as fontes e o referencial teórico.

Portanto, a hipótese apresentada na Introdução desta Tese foi comprovada. As ações políticas para a obtenção de sucesso eleitoral, prestígio político e social e beneficiamento particular, também eram frutos da utilização de dinheiro público, no caso, as subvenções sociais.

Para compreender as subvenções sociais foi necessário construir uma história sobre elas. Conhecendo o trajeto das legislações referentes às doações públicas, regressando ao início da República para entender esse processo. As análises foram importantes para perceber que havia poucos dispositivos legais sobre o assunto, um *corpus* jurídico escasso sobre uma matéria importante, em que o governo federal concedia dinheiro público para diversos entes da sociedade civil.

A primeira lei que tratava especificamente do tema subvenções, desde a Proclamação da República, foi criada em 1913. Treze anos depois um decreto foi promulgado sobre essas doações, um decreto que concordava com a lei anterior, mas que ampliava a regulamentação sobre o tema. A concessão de subvenções de 1891 até a chegada de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, foi robusta, contudo, com poucos critérios, apresentando desigualdade de atuação e desvios de finalidade.

Esse foi um período com características bem peculiares, analisadas por diversos pesquisadores. Em que o fenômeno do coronelismo foi estudado e explicado como um compromisso entre o poder público, fortalecido progressivamente, e o poder privado, dos chefes locais, cada vez mais decadente. Resultado de formas modernas do regime representativo superpostas a uma estrutura econômica e social desajustadas, fazendo com que os setores privados se adaptassem para coexistir “com um regime político de extensa base representativa⁶³⁰”.

⁶³⁰ LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil, [s.l.: s.n.], 2012, p. 20.

Já essa base representativa, de certa forma, precisava dos setores privados que conduziam os eleitores. Portanto, ambos são mutuamente dependentes e percebo as subvenções como uma das moedas de troca existente nessa relação.

Com a Revolução de 1930 houve um rompimento com os ideais liberais do primeiro período republicano, considerado um verdadeiro desmonte do país⁶³¹, instituindo um Estado Social no Brasil. O Estado brasileiro passou por muitas transformações e o tema subvenções acompanhou esse processo.

Em 1931, Getúlio Vargas, criou a Caixa de Subvenções, considerando o dever do Estado em subvencionar as instituições filantrópicas e que o mesmo deveria garantir a eficiência do amparo e a assistência aos necessitados. O preâmbulo do decreto de criação da Caixa de Subvenções deixava claro que uma das intenções dessa regulamentação era acabar com os desvios de finalidade e a utilização das subvenções para favores pessoais e políticos, produzindo um Estado técnico, de caráter reformador que irá interferir na sua própria estrutura e nas relações estabelecidas deste com a sociedade.

Mesmo com uma nova regulamentação sobre as subvenções, percebemos usos inadequados dessas verbas. O CNSS que era o responsável pela fiscalização burocrática e *in loco* das instituições filantrópicas não atuava de maneira devida e os casos de desvio de verba e má utilização desta, como por exemplo a entrega de subvenções a associações de donos de automóveis.

Esses problemas foram pesquisados e se transformaram em um conjunto de reportagens, do jornal Última Hora, em 1951, que denunciava que algumas instituições filantrópicas beneficiadas com as subvenções não cumpriam seu papel assistencial, exemplificada nesta Tese. Tal atitude demonstrava os atos irregulares em que estavam envoltas as subvenções.

Políticos e membros de uma elite conseguiam essas verbas públicas para as instituições que fossem próximas deles. Como foi o caso do S.O.S ou da Sociedade de Amigos de Altamirando Requião. Beneficiavam instituições de acordo com seus interesses e, inclusive, aquelas que lhes trariam contrapartidas eleitoreiras.

Edmar Morel imputava que muitas entidades assistenciais não existiam de fato, contudo recebiam, segundo constava no orçamento da União, as subvenções sociais. Essas denúncias resultaram em uma CPI, que averiguou algumas dessas instituições. A CPI contribuiu para o debate e formulação de uma nova lei que regulamentaria as subvenções. Essa mais completa que o decreto da Caixa de Subvenções.

⁶³¹ GOMES, Ângela de Castro. **A invenção do trabalhismo**, 3ª edição. Rio de Janeiro (RJ): FGV Editora, 2005, p. 192.

Essa análise fundamenta a ideia de um conjunto de ações baseadas em contrapartidas, favorecendo a reciprocidade nas relações estabelecidas, em diferentes níveis: social, político e administrativo. Demonstrando que certos grupos têm acesso mediado a recursos e mercados dos quais outros são normalmente excluídos, dado que estariam acostumados a dependerem da boa vontade dos outros.

A ação política de propor projetos de lei que abriam créditos para a concessão de subvenções sociais para as instituições analisadas a partir das denúncias do referido jornal, nos aproxima de um modelo de representação clientelista, uma vez que, existiam partidos políticos que competiam entre si apoiados nas suas vontades de beneficiar diretamente os eleitores, assim como, a credibilidade adquirida por esse político a partir dessas benesses. Conseqüentemente, levavam os eleitores a votar nesse ou naquele partido baseados nessas benesses e credibilidade. Os partidos, no que lhes concerne, uma vez no governo, utilizam os recursos públicos para cumprir suas promessas de forma seletiva, privilegiando seus apoiadores⁶³².

Essa percepção, porém, não desconsidera que as subvenções sociais e até mesmo o clientelismo foram importantes dispositivos na obtenção de benefícios pelas partes envolvidas. Muitas instituições contribuíram para a assistência social da população mais carente a partir de ações clientelistas. Portanto, como observadora e pesquisadora do fenômeno não posso distorcer a realidade e imaginar uma retroalimentação perversa entre políticos e instituições numa relação subvencional.

As transformações ocorridas no país a partir de 1930 proporcionaram a união de diversos grupos de interesses nas esferas do Estado. Getúlio Vargas foi o grande protagonista de uma heterogênea coalisão política. Implantou medidas que aumentavam a intervenção do Estado na economia e ampliou a máquina burocrática.

As subvenções sociais não ficaram imunes a esse processo burocrático. Ao pensar na Caixa de Subvenções, percebemos que para uma instituição particular se precisaria produzir uma série de documentos que comprovassem desde a sua personalidade jurídica até a finalidade da instituição. Arelado a isso, era necessário dar entrada em um processo administrativo junto ao ministério (de escolha da instituição), que seguiria os trâmites legais, sem esquecermos que havia nesse caminho diversos funcionários públicos envolvidos na concessão desses auxílios.

Analisar a burocracia foi importante para traçar um quadro analítico a respeito das fontes pesquisadas, sendo elas os processos administrativos encontrados na base de dados da SECOM

⁶³² LOPEZ, Felix *et al.* **Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local**, Revista de Sociologia e Política, v. 25, n. 62, p. 157–181, 2017.

no Arquivo Nacional, assim como percorrer certos argumentos que demonstram a importância do tema.

A criação dessa burocracia demonstra a característica do Estado, estruturado pós 1930, em que as normas do direito passaram a ter um caráter “dirigista”. Vargas implantou uma reforma administrativa, promovendo uma maior racionalização e modernização do aparelho estatal, contudo, essa reforma fortaleceu o Executivo Federal reorganizando as relações estabelecidas entre ele, o parlamento e as oligarquias locais, ampliando as trocas entre esses grupos, a partir da centralização dos instrumentos para a prática do clientelismo e das políticas corporativistas.

Para a que a doação pública fosse efetivada era necessário percorrer um longo caminho burocrático, que deveria ser iniciado pela classe política. Deputados e ou senadores solicitavam verbas no orçamento da União para essa cooperação financeira, inclusive, discriminando como seriam distribuídas essas verbas, com nome de cada instituição e o valor destinado a ela. Na somatória dos valores de todas as rubricas pelas quais cada deputado tinha direito, chegou-se a quatro milhões e seiscentos e cinquenta mil cruzeiros. Esse valor assustava o jornalista Edmar Morel, que noticiou o caso.

O pedido de subvenção feito por um político não garantia o imediato pagamento à instituição beneficiada. Era necessário que a própria instituição desse entrada com os documentos exigidos por lei, abrindo, portanto, um processo administrativo. As várias divisões criadas dentro dos diversos órgãos do governo e os diversos procedimentos instaurados, faziam com que os processos demorassem a chegar ao deferimento final. Nesse ínterim, os próprios políticos, deputados federais ou senadores, intervinham e procuravam sanar aquela dificuldade e nos casos analisados eles conseguiam seus objetivos.

Outro ator pode ser observado na pesquisa. Nomeei-os “despachantes da caridade”, eram profissionais, os analisados aqui eram advogados, ou os próprios legisladores federais que coletavam os documentos, davam entrada nos processos nos órgãos competentes e acompanhavam o desenrolar do processo, agilizando, dessa forma, todo o trâmite e garantido o sucesso da empreitada.

Com a ampliação de órgãos, normas e leis, ocorreu um processo de adequação dessa nova modelagem do sistema legal ao comportamento clientelista. Os escritórios de advocacia se transformaram em certa medida para trabalharem como despachantes, em consequência do formalismo institucionalizado nas reformas do governo e auxiliando seus clientes que

desconheciam os trâmites dessa burocracia e, como resultado, sendo ajudados tanto por seus clientes, através do pagamento de honorários, quanto pelo formalismo instituído.

Esses escritórios eram, nesse sentido, “parte integrante de um processo mais amplo de transformação do Estado brasileiro – transformação que, no geral, foi extremamente contraditória, porque articulou traços extremamente “avançados” à manutenção de outros extremamente “tradicionais”.⁶³³

A relação subvencional entre Estado e instituições filantrópicas, com a mediação, em alguns casos, de escritórios de profissionais liberais, tomou um vulto de profissionalização e fortalece a tese de um sistema político subvencional.

Esse novo modelo institucional do governo favoreceu a estruturação de uma política assistencial. As articulações e os acordos travados por uma burocracia estatal propiciaram essa política, principalmente a partir da centralização e fortalecimento dessa burocracia. Percebemos que outras pesquisas historiográficas analisam o poder executivo assumindo uma postura legislativa.

Novos órgãos foram criados dentro do executivo, a fim de facilitar a normatização, a formulação de políticas e o processo decisório nos diversos setores do governo. O SAM foi criado durante essa reestruturação do Estado e constituído dentro dessa lógica burocrata, que, assim como outros órgãos, se metamorfoseou em aspirações pessoais dos diversos atores envolvidos na assistência social.

O SAM foi um órgão burocrático e técnico, que deveria sistematizar, fiscalizar, regulamentar as verbas orçamentárias destinadas à Assistência Social, assim como possuía a finalidade de fornecer uma orientação técnica e pedagógica às instituições oficiais e privadas de atendimento ao *menor*.

Como tudo está inserido em um tempo e em um contexto, o SAM nasce como reflexo de uma sociedade em crescimento, com uma expansão de um capitalismo (tardio, segundo os pesquisadores do período) e com um alto índice de desigualdade social. A ideia de proteção à criança sempre esteve presente na sociedade brasileira, mas, com diversas nuances. No período estudado havia um pensamento higienista e de controle social, devido a isso o Estado foi conclamado a intervir.

O SAM foi uma resposta do governo aos anseios da sociedade de “proteger” o *menor*, retirando-o das ruas da cidade e de garantir o desenvolvimento da nação incentivando o ensino técnico, o que resultaria em mão de obra.

⁶³³ GOMES; DIAS; MOTTA (Orgs.). **Engenheiros e economistas**, p. 7.

A organização administrativa do SAM apresentava muitos problemas, era um órgão dependente do MJNI, gerando uma falta de autonomia gerencial em diversos pontos relacionados ao atendimento ao menor. Esse órgão era o responsável pela distribuição de verbas para as instituições particulares, que atendiam *menores*, subordinadas a ele. Essas verbas poderiam ser subvenções sociais, auxílios e na modalidade *per capita*.

A desorganização do Serviço, que muito se dava pelo comportamento desviante de alguns de seus funcionários e pela centralização do MJNI, provocava desvio de verbas, doação de dinheiro público para instituições que fraudavam informações com objetivo de receberem quantias maiores, fraudes processuais (com orientação do próprio corpo técnico do SAM).

Havia problemas em relação a contratação de pessoal, em que se percebe as indicações políticas para ela, o que foi chamado pelo ex-diretor Padre Negromonte de “filhotismo político”. O número de funcionários era grande, contudo, ineficiente, pois não havia qualidade técnica de muitos dos trabalhadores empregados naquele Serviço. Esse acúmulo de funcionários gerava um alto gasto com folha de pagamento.

A disfunção existente no SAM foi vivenciada de perto por Paulo Nogueira Filho, nomeado diretor do Serviço em 1954, por Café Filho, após a morte de Getúlio Vargas. A investidura no cargo fez com que Paulo Nogueira conhecesse de perto o funcionamento do referido órgão e como era o atendimento ao *menor*.

Foram observados severos problemas envolvendo a parte assistencial e administrativa do SAM. Vicissitudes como violências física, sexual e psicológica com os *menores* internados nas unidades oficiais e nas outras, particulares e subordinadas ao serviço; prostituição de meninos e meninas; tráfico e uso de entorpecentes; desnutrição e falta de higiene dos atendidos no SAM, o que exemplificamos com o caso do Patronato Agrícola São José, em Minas Gerais.

Além desses problemas envolvendo o atendimento ao *menor*, havia os administrativos que produziam transações ilegítimas ou conluio em atividades ilícitas. Ações que desrespeitavam o bem público, perpassando por agentes privados e públicos, ou seja, atos de corrupção.

Paulo Nogueira Filho deixou o SAM em 1955, após sua saída escreveu um livro em que denunciava as inúmeras falhas existentes naquele órgão. A partir da publicação do livro, em 1956, o ex-diretor do SAM deu algumas entrevistas ao jornal O Globo provocando indignação de diversos setores da sociedade, inclusive de membros da política.

As denúncias de Paulo Nogueira incentivaram a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar os problemas do SAM. Como o foco da Tese era analisar as verbas

públicas, subvenções sociais e auxílios, a observação ficou concentrada nas denúncias que envolviam pagamento ou distribuição de dinheiro público.

Havia dois tipos de estabelecimentos subordinados ao SAM, os oficiais e os particulares. Os estabelecimentos oficiais eram os administrados pelo Serviço, e os particulares faziam parte de uma grande rede de instituições privadas, autônomas, que realizavam um trabalho filantrópico, através de incentivos públicos.

Esses incentivos podiam ser em forma de subvenções, auxílios e pagamento de mensalidades calculados levando em consideração o número de crianças internadas, o regime *per capita*. Aos estabelecimentos que recebiam na modalidade *per capita* não era exigido nenhum tipo de contrato ou contrapartida, para além da simples internação do *menor*. Bastando a instituição enviar a lista de menores provenientes do SAM internados lá e o pagamento era realizado.

O regime *per capita* proporcionava três formas de desvio de dinheiro da assistência. Primeiro, listas falsas de número de menores internados nos estabelecimentos particulares de atendimento ao *menor*. Segundo, através dos funcionários pagadores que em alguns casos desviavam o dinheiro. Terceiro, as transações ilícitas que envolviam os próprios funcionários do SAM e do MJNI, recebendo, em alguns casos, quantias para acelerar processos e alcançar mais facilmente seus objetivos, utilizando-se para isso os despachantes da caridade.

Outro elemento utilizado para o desvio de verba eram os falsos desvalidos, crianças ou adolescentes atendidos em algumas instituições ligadas ao SAM, mas que possuíam família e, em alguns casos analisados, essas famílias possuíam recursos, o que não justificaria a internação de uma criança no SAM.

Nas análises sobre os falsos desvalidos foi possível observar várias irregularidades. O falso desvalido em si já era uma delas. Outro ponto observado eram as instituições que na verdade eram educandários e seminários que tinham a finalidade de fornecer educação formal que hoje conhecemos como Ensino Médio, não sendo um dos objetivos do SAM. Outra irregularidade percebida eram os estabelecimentos que recebiam menores que estudavam durante o dia e no final da tarde iram para casa, o que não caracterizava esse menor como desvalido. E a internação de menores a partir de pedidos vindos do Presidente da República.

Todas essas irregularidades, desde o pagamento indevido *per capita* ou os problemas dos falsos desvalidos, possuem uma ligação direta, conforme podemos ver nas fontes, com as ações dos diretores dos departamentos do MJNI e dos funcionários do próprio SAM. Paulo

Nogueira utilizava-se dos termos *super gang* e *infra gang* para referir-se a esses diretores e funcionários.

A centralização de ações do Departamento de Administração do MJNI dificultava o funcionamento do SAM e, conseqüentemente, o atendimento ao menor, assim como favorecia comportamentos desviantes de funcionários, tanto do SAM, quanto do MJNI.

Os diretores do Departamento de Administração do MJNI conheciam muito bem os procedimentos, os caminhos e os atalhos para conseguir sucesso em determinados casos. De posse desses conhecimentos esses servidores criavam condições e favorecimento próprio ou para seus grupos de interesse. Conseguiram, inclusive, manipular as decisões do Congresso em relação ao orçamento.

Portanto, ao analisar o sistema político subvencional brasileiro no período de 1946 a 1964, foi possível perceber a manutenção da política de formação de *clientela* eleitoral e a *corrupção* em torno da concessão de auxílios e subvenções sociais pelos governos federal, estadual e ou municipal.

Observei que as relações dos poderes legislativo e executivo federal, estadual e municipal com instituições filantrópicas e órgãos governamentais de assistência social, a partir de doações de auxílios e subvenções foram, em certa medida, utilizadas por políticos com o objetivo de manterem-se na política. Estiveram motivados por seus desejos de obtenção de prestígio, poder e bons salários, próprio da ocupação do cargo político. As doações e verbas públicas eram um meio de alcançar suas ambições privadas, compreendendo que existiam ações de manutenção do controle social e de um sistema clientelista eleitoral.

Dessa forma foi possível compreender, também, que havia um sistema político subvencional no período. Um todo construído em torno dos auxílios e subvenções sociais com a finalidade de conseguir benefícios, para si ou para seu grupo de interesse.

Portanto as ações produzidas por diversos agentes públicos, no período de 1946 a 1964, de propor projetos de lei que abriam créditos junto aos Ministérios para a concessão de subvenções para entidades filantrópicas, juntamente com as análises das fontes, remete-nos a um modelo de representação clientelista, uma vez que, existiam partidos políticos que competiam entre si. Os partidos se baseavam nas suas propensões de beneficiar diretamente os eleitores, assim como solidificar a credibilidade criada ao seu redor a partir desses beneficiamentos. O resultado era o de que faziam com que os eleitores dispensassem seus votos nesse ou naquele candidato baseados nesses juízos de valor envolvendo propensão e

credibilidade. Os partidos, no que lhes concerne, uma vez no governo, utilizam os recursos públicos para cumprir suas promessas de forma seletiva, privilegiando seus apoiadores.

A atuação de profissionais, no caso desta Tese, advogados, que passaram a exercer o papel de despachantes devido ao formalismo institucionalizado, envolvendo os auxílios e as subvenções sociais, colaborando com seus clientes que desconheciam os trâmites da burocracia instituída e, conseqüentemente, sendo auxiliados tanto por seus clientes, através do pagamento de honorários por seus serviços, quanto pelo formalismo criado. Assim como, as diversas formas encontradas ou criadas por funcionários públicos, juntamente com setores da sociedade civil para o desvio de verbas da assistência.

O sistema político subvencional observado nesta Tese, possui a característica de não apresentar a equivalência entre a obrigação social e a intenção privada dos políticos, pois percebi que a política de bem-estar social não era o único elemento que conduzia as ações do governo, o movimento também se dava pelo seu apetite sempre crescente por votos. Portanto, há a execução dos pagamentos das subvenções e dos auxílios para ganhar mais eleitores por meio de atos que os fazem perder a menor quantidade de votos.

De acordo com as fontes, pude compreender que independentemente do político ser do partido da situação, da oposição ou, ainda, de uma posição supostamente neutra, amigo do Presidente ou do Ministro, havia a concessão da verba solicitada, como vimos neste trabalho, pois a intenção do governo era atingir a meta de conquista de futuros eleitores, correlacionando “os planos de governo com as funções de utilidade de eleitores individuais, porque os cidadãos decidem como votar por meio do impacto marginal da atividade governamental sobre suas funções de utilidade e não do seu impacto total”.⁶³⁴ Faz parte desse cálculo, inclusive, uma projeção acerca do que os eleitores esperam do atual governo quando atua em determinadas áreas, inclusive em comparação com seu antecessor, principalmente quando age na manutenção de benefícios próprios⁶³⁵.

O sistema político subvencional com sua estrutura administrativa, política, social e econômica foi alicerçado na construção de uma política moderna, racional, com procedimentos administrativos específicos, destinados a atender instituições filantrópicas privadas. Para a existência desse sistema, conforme apresentamos ao longo do trabalho, era necessário uma autoridade que se diferenciasse dos demais indivíduos da sociedade a partir do conhecimento que possuía, que lhe garantia uma posição de destaque, pois, quanto maior o conhecimento em

⁶³⁴ DOWNS, *Uma Teoria Econômica da Democracia*, p. 72.

⁶³⁵ *Ibid.*, p. 73.

relação às normas legais por uns e o desconhecimento das mesmas por outros, garantiriam a conquista de seus objetivos.

Ou seja, o conhecimento sobre as leis e os trâmites administrativos em relação às subvenções e auxílios concedidos pelo Estado favorecia a utilização desses para eleição e manutenção do cargo, quando usado numa relação de troca, no caso do clientelismo, e ou seu uso para a obtenção de vantagem financeira pessoal, como é o caso da corrupção. Possibilitando o entendimento de que para a conquista do fim planejado, políticos e burocratas, movem-se de maneira que se encontre um modo mais eficaz de alcançá-lo.

O estudo sobre subvenções sociais propicia um caminho em que várias questões podem ser levantadas. É possível investigar esse assunto em outros períodos e contextos históricos. Pesquisar como funcionava a logística de doações de subvenções sociais durante o período da ditadura civil-militar, se havia interesse de um grupo específico nessas doações. Analisar como deputados federais e senadores agiam, nesse sentido, durante o período autoritário e, especificamente com o fechamento do congresso.

Analisar o impacto econômico das subvenções sociais e que a injeção de verbas públicas no mercado gerava ou não estímulo à economia; discutir se comércio e indústria poderiam ser beneficiados com essas subvenções, através de vendas no varejo ou no atacado; pesquisar o ramo da construção civil e se havia relação entre esse e a distribuição de subvenções sociais. Na contemporaneidade poderíamos pesquisar como se dá a concessão das subvenções sociais.

Ademais, o *corpus* documental é grande e diversificado. Ou seja, há um campo vasto de possibilidades e existem muitas fontes aguardando ganhar o estatuto de documento⁶³⁶ através da pesquisa histórica.

Conforme Michel de Certeau, “enquanto a pesquisa é interminável, o texto deve ter um fim⁶³⁷”. Esse texto é concluído formalmente, mas o tema não, visto não ser possível um único trabalho esgotar as perspectivas de análise sobre ele. É um tema relativamente novo e que apresenta diversas linhas de discussões, cujo aprofundamento conduz o leitor a outros questionamentos ampliando o campo de investigação.

Logo, muitas lacunas permanecem e há muito o que se pesquisar e “o espetáculo da busca, com seus sucessos e reveses, raramente entedia⁶³⁸”.

⁶³⁶ LE GOFF, Jacques. **História e memória**, 7ª Edição. Campinas - SP: Unicamp, 2013.

⁶³⁷ CERTEAU, Michel de; MENEZES, Maria de Lourdes; VOGEL, Arno, **A escrita da história**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011, p. 90.

⁶³⁸ BLOCH, Marc; BLOCH, Étienne. **Apologia da história, ou O ofício de historiador**, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002, p. 83.

REFERÊNCIAS

Fundos documentais

Arquivo da Câmara dos Deputados. Coordenação de Comissões Temporárias – Brasília/DF
Arquivo Particular da Tenda Espírita Pai Cambinda – Barra Mansa/RJ
CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da
Fundação Getúlio Vargas – Rio de Janeiro/RJ
Secretaria de Comunicações do Ministério da Justiça e Negócios Interiores – Arquivo
Nacional do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ

Periódicos

A Cruz (1951-1956)
A Noite (1913-1961)
Correio da Manhã (1921-1964)
Diário de Notícias (1940-1957)
Imprensa Popular (1951)
Jornal do Brasil (1930-1959)
Jornal do Comércio (1914-1955)
Jornal Integração (1960-1980)
O Globo (1946-1964)
O Jornal (1931)
Revista do Rádio (1951-1960)
Revista Manchete (1951-1959)
Última Hora – (1951-1964)

Legislação

BRASIL. Código Penal. DECRETO nº 847, de 11 de outubro de 1890
BRASIL. LEI nº 947 de 29 de dezembro de 1902
BRASIL. DECRETO nº 4.780 de 02 de março de 1903
BRASIL. DECRETO nº 7.591 de 11 de outubro de 1909
BRASIL. LEI nº 2.738 de 04 de janeiro de 1913
BRASIL. DECRETO nº 10.106, de 5 de Março de 1913
BRASIL. LEI nº 3.991 de 05 de janeiro de 1920
BRASIL. DECRETO nº 16.272, de 20 de dezembro de 1923
BRASIL. DECRETO nº 17.528 de 10 de novembro de 1926
BRASIL. DECRETO nº 16.272, de 20 de dezembro de 1923
BRASIL. DECRETO nº 20.351 de 31 de agosto de 1931
BRASIL. DECRETO nº 20.597 de 3 de novembro de 1931
BRASIL. DECRETO nº 21.220 de 30 março de 1932
BRASIL. DECRETO nº 21.518, de 13 de junho 1932
BRASIL. LEI nº 91 de 28 de agosto de 1935
BRASIL. LEI nº 119 de 03 de dezembro de 1935
BRASIL. DECRETO nº 2.177 de 13 de Dezembro de 1937
BRASIL. DECRETO nº 2.175 de 13 de Dezembro de 1937
BRASIL, DECRETO-LEI nº 399, de 30 de abril de 1938

BRASIL. DECRETO-LEI nº 761, de 4 de outubro de 1938
BRASIL. DECRETO-LEI 3.799 de 05 de novembro de 1941
BRASIL. DECRETO-LEI nº 5.698, de 22 de julho de 1943
BRASIL. DECRETO-LEI nº 5.977, de 10 de novembro de 1943
BRASIL. DECRETO nº 16.575, de 11 de Setembro de 1944
BRASIL. DECRETO nº 7.416 de 26 de março de 1945
BRASIL. DECRETO nº 21.826, de 5 de setembro de 1946
BRASIL. Projeto de Lei nº 615 de 02 de agosto de 1950
BRASIL. DECRETO nº 29.425, de 2 de abril de 1951
BRASIL. LEI nº 1.493 de 12 de dezembro de 1951
BRASIL. LEI nº 1.521 de 26 de dezembro de 1951
BRASIL. LEI nº 1.522 de 26 de dezembro de 1951
BRASIL. LEI nº 1.757 de 10 de dezembro de 1952
BRASIL. Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Gabinete do Ministro. PORTARIA nº 125 de 10 de junho de 1953
BRASIL. Lei 2.266 de 12 de julho de 1954.
BRASIL. Resolução da Câmara dos Deputados, nº 22 de 1955. Legislação Interna
BRASIL. Resolução nº 53 de 22 de março de 1956. Legislação Interna
BRASIL. Resolução da Câmara dos Deputados, nº 66 de 1956. Legislação Interna
BRASIL. Resolução da Câmara dos Deputados, nº 95 de 1957. Legislação Interna
BRASIL. Projeto de Lei 2449 de 05 de abril de 1957
BRASIL. Resolução da Câmara dos Deputados, nº 127 de 1958. Legislação Interna
BRASIL. Resolução da Câmara dos Deputados nº 133 de 1958. Legislação Interna
BRASIL. DECRETO nº 45.363 de 29 de janeiro de 1959
BRASIL, DECRETO nº 50.517 de 02 de maio de 1961
BRASIL. DECRETO nº 99.678, de 8 de Novembro de 1990

Diários Oficiais

Diário do Congresso Nacional. Parte I. De 19 de abril de 1950. PAG 2610
Diário do Congresso Nacional, 27/07/50. P. 5864
Diário do Congresso Nacional- parte 1. 24/07/1951. PAG. 5598. COL 03
Diário do Congresso Nacional, parte I. 13/11/1951. P. 10998
Diário do Congresso Nacional, 28 de março de 1951. Pág. 1.585
Diário do Congresso Nacional – Seção 1 - 07/11/1959 PAG. 8169

Relatórios

Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Relatório das Atividades do Exercício de 1946

BIBLIOGRAFIA

- ANJOS, Lídia Carla Araújo dos; REBOUÇAS, Gabriela Maia. Da Concepção do “Menor” ao Surgimento da Criança e do Adolescente enquanto Sujeitos de Direitos: Uma concepção Histórica. **História do direito I - CONPEDI**, 2014.
- ARENDT, Hannah; RAPOSO, Roberto; CORREIA, Adriano; *et al.* **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2016.
- BAHIA, Luiz Henrique Nunes. **O Poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política**. Renovar, Rio de Janeiro, 2003.
- BEZERRA, Marcos Otávio. Políticos, representação política e recursos públicos. **Horizontes Antropológicos**, v. 7, n. 15, p. 181–207, 2001.
- BLOCH, Marc; BLOCH, Étienne. **Apologia da história, ou, O ofício de historiador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília, DF: Ed. Univ. de Brasília, 1993.
- BOBBIO, Norberto; VERSIANI, Daniela Beccaccia; BECHARA, Orlando Seixas; *et al.* **Da estrutura à função novos estudos de teoria do direito**. Barueri, SP: Manole, 2007.
- BONELLI, Maria Da Gloria; BONELLI, Maria Da Gloria. Document clearing agents in the age of organizational professionalism. **Tempo Social**, v. 28, n. 3, p. 173–192, 2016.
- BOURDIEU, Pierre; VAITSMAN, Jeni. **Questões de sociologia**. Lisboa: Fim de Século, 1984.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia Pública e Estado no Brasil. *ReRE: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. Nº11, set/out/nov de 2007, Salvador - BA. p. 65, Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_-_camara_tecnico4_rere_-_burocracia_e_estado_no_brasil_-_bresser_leonardo_albernaz_200514.pdf
- BROWN, Diana. Umbanda & Política. *In: Cadernos do Iser*. Rio de Janeiro: Iser e Marco Zero, 1987, v. 18.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0011-52581997000200003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 9 out. 2017.
- CASTRO, Hebe Maria da Costa Mattos Gomes de. **Das cores do silêncio: os significados da liberdade no sudeste ; escravista - Brasil século XIX**. 3. ed., rev. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2013.

CERTEAU, Michel de; MENEZES, Maria de Lourdes; VOGEL, Arno. **A escrita da história**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

CUNHA, Antônio Geraldo da; MELLO SOBRINHO, Cláudio; CUNHA, Antônio Geraldo da. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. 4a. ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Lexikon : FAPERJ, 2010. (Obras de referência / Lexikon).

CUNHA, Olivia Maria Gomes da. **Intenção e gesto: pessoa, cor e a produção cotidiana da (in)diferença no Rio de Janeiro, 1927-1942**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, Arquivo Nacional, 2002. (Prêmio Arquivo Nacional de Pesquisa-1999).

DA MATTA, Roberto. **O que faz o brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1984.

DAMASCENO, Caetana. **Segredos da boa aparência: da “cor” à “boa aparência” no mundo do trabalho carioca (1930-1950)**. 1a ed. Seropédica, RJ: Edur UFRRJ, 2011.

DARLAN, Siro; ET. AL. Edição Especial Comemorativa do Código Mello Mattos. **Revista EMERJ**, v. 10, n. Especial, 2007.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves. Partidos Políticos e frentes parlamentares: projetos, desafios e conflitos na democracia. *In*: FERREIRA, Jorge Luiz; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Orgs.). **O Brasil republicano: O tempo da experiência democrática**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, v. 3, p. 40.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. *In*: PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro (RJ): Fundação Getulio Vargas Editora, 1999, v. 1, p. 345.

DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930 - 1960**. 2a. ed. Santa Ifigênia: Paz e Terra, 2004.

EVETTS, Julia. Professionalism: Value and ideology. **Current Sociology**, v. 61, n. 5–6, p. 778–796, 2013.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. *In*: **A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência a infância no Brasil**. Rio de Janeiro (RJ): Editora Universitária Santa Úrsula, 1995.

FAORO, Raymundo; COHN, Gabriel. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Ed. Globo, 2012. (Biblioteca Azul).

FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930: historiografia e história**. 16ª. São Paulo (SP): Comp. das Letras, 1997.

FERREIRA, Jorge Luiz. Crises da República: 1954, 1955 e 1961. In: FERREIRA, Jorge Luiz; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Orgs.). **O Brasil republicano: O tempo da experiência democrática**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, v. 3, p. 40.

FILHO, George Avelino. CLIENTELISMO E POLÍTICA NO BRASIL. **Novos Estudos**, n. 38, p. 225–240, 1994.

FILHO, Paulo Nogueira. **Sangue, Corrupção e Vergonha: S.A.M.** 1. ed. [s.l.]: Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais, 1956.

FREIDSON, Eliot. **Professionalism: the third logic**. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, Prisões e Conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

GOMES, Ângela de Castro. **A Invenção do Trabalhismo**. 3ª edição. Rio de Janeiro (RJ): FGV Editora, 2005.

_____. Autoritarismo e corporativismo no Brasil: o legado de Vargas. **Revista USP**, n. 65, p. 105–119, 2005.

_____. Empresariado e legislação social na década de 30. In: **A Revolução de 30: Seminário Internacional**. Brasília: Universidade de Brasília, 1983, v. 54.

_____; DIAS, José Luciano de Mattos; MOTTA, Marly Silva da (Orgs.). **Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas**. 1a. ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994. (Ciências sociais).

_____; ET. AL. (Orgs.). **Regionalismo e centralização política: partidos e constituinte nos anos 30**. Rio de Janeiro (RJ): Nova Fronteira, 1980.

GONÇALVES, Marcos. Caridade, abre as asas sobre nós: política de subvenções do governo Vargas entre 1931 e 1937. **Varia Historia**, v. 27, n. 45, p. 317–336, 2011.

GRAHAM, Lawrence S. **Civil service reform in brazil: principles versus practice**. Place of publication not identified: Univ Of Texas Press, 2014.

GRILL, Igor. Mediação Política e Dinâmica Local: uma análise da chamada “distritalização” da disputa eleitoral em Pelotas (1998). **Revista Sociedade em Debate**, v. 06, n. 3, p. 28, 2000.

HASENBALG, Carlos. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: Ed. UFMG ; IUPERJ, 2005.

HOCHMAN, Gilberto. **A Era do Saneamento: As bases da política de Saúde Pública no Brasil**. [s.l.: s.n.], 2012.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro; FRANCO, Francisco Manoel de Mello; *et al* (Orgs.). **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. 1a ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

JUNIOR, Edivaldo Góis. **MOVIMENTO HIGIENISTA E O PROCESSO CIVILIZADOR: X Simpósio Internacional Processo Civilizador - Unicamp**, p. 9, 2007.

KARDEC, Alan. **O Livro dos Espíritos**. São Paulo (SP): Edicel, 2016.

LE GOFF, Jacques. **História e memória**. 7ª Edição. Campinas - SP: Unicamp, 2013.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7ª. São Paulo - SP: Comp. das Letras, 2012.

LEMIEUX, Vincent. **Le patronage politique, Une étude comparative**. Québec, Canadá: Presses de l'Université Laval, 1977.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. Estratégias de Ação Empresarial em Conjunturas de Mudança Política. *In*: PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro (RJ): Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999, p. 345.

LIMA, Augusto Saboia. **Relatório do Juizado de Menores do Distrito Federal**. Rio de Janeiro (RJ): Imprensa Nacional, 1937.

LOPEZ, Felix; ALMEIDA, Acir; LOPEZ, Felix; *et al.* Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 62, p. 157–181, 2017.

MARCOS, Rui de Figueiredo; MATHIAS, Carlos Fernando; NORONHA, Ibsen. **História do direito brasileiro**. [s.l.: s.n.], 2014. Disponível em: <<http://site.ebrary.com/id/11005021>>. Acesso em: 5 mar. 2018.

MARTINS, Luis Carlos dos Passos. **A grande imprensa “liberal” carioca e a política econômica do Segundo Governo Vargas (1951-1954): conflito entre projetos de desenvolvimento**. Porto Alegre: ediPUCRS, 2016. (Série História, 71).

MATA, Milton da. Controle de preços e na economia brasileira: aspectos institucionais e resultados. **Revista de Planejamento e Pesquisas Econômicas**, n. 10, p. 911–954, 1980.

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

MOREIRA, Vânia Maria Lozada. Os Anos JK: industrialização e modelo oligárquico de desenvolvimento rural. *In*: **O Brasil Republicano. O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964**. 7ª. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

NASCIMENTO, Alvaro Pereira do. **A ressaca da marujada: recrutamento e disciplina na Armada Imperial**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, Arquivo Nacional, 2001. (Prêmio Arquivo Nacional de Pesquisa, 14).

NETO, Dr. Meton de Alencar. **Arquivos do Serviço de Assistência a Menores**. Distrito Federal - Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1942. Disponível em:

<[http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=332798&PagFis=2428&Pesq=Servi%
%c3%a7o%20de%20Assist%c3%aancia%20a%20menores](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=332798&PagFis=2428&Pesq=Servi%c3%a7o%20de%20Assist%c3%aancia%20a%20menores)>.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro : Brasília: J. Zahar Editor ; Escola Nacional de Administração Pública, 1997.

OLIVEIRA, Lúcia Lippi. AS RAÍZES DA ORDEM: OS INTELLECTUAIS, A CULTURA E O ESTADO. *In: A Revolução de 30: Seminário Internacional*. Brasília: Universidade de Brasília, 1983, v. 54.

PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.). **Repensando o Estado Novo**. 1a. ed. Rio de Janeiro, Brasil: Editora FGV, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência**. 1a edição. São Paulo, SP, Brasil: Editora 34, 2014.

PESSOA, Gláucia T. A. Escola Correccional Quinze de Novembro. **Arquivo Nacional - MAPA Memória da Administração Pública Brasileira**, 2018. Disponível em: <<http://mapa.an.gov.br/dicionario-primeira-republica/573-escola-correccional-quinze-de-novembro.html>>. Acesso em: 26 maio 2019.

PESSOA, Robertônio Santos. Constitucionalismo, Estado e Direito Administrativo no Brasil. **Direito em Ação**, v. 08, n. 1, p. 251–298, 2012.

PILOTTI, Francisco J; RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. São Paulo (SP): Cortez, 2009.

PINTO, Céli Regina J. **A banalidade da corrupção: uma forma de governar o Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. (Coleção Humanitas pocket).

RAWLS, John; SIMÕES, Jussara. **Uma Teoria da Justiça**. Edição: 4ª. [s.l.]: Martins Fontes, 2016.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. São Paulo: Saraiva, 2009.

RÉMOND, René. **Por Uma Historia Política**. Edição: 2ª. [s.l.]: FGV, 2003.

RIBEIRO, Ana Paula Goulart. **Imprensa e história no Rio de Janeiro dos anos 1950**. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Cortez Editora, 2008.

_____; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro, RJ: Brasília, DF: São Paulo, SP: Editora PUC-Rio : CIESPI ; UNICEF ; Edições Loyola, 2004.

RONIGER, Luis; BRIQUET, Jean-Louis; SAWICKI, Frederic; *et al.* Political Clientelism, Democracy, and Market Economy. **Comparative Politics**, v. 36, n. 3, p. 353, 2004.

SAKS, Mike. Defining a Profession: The Role of Knowledge and Expertise. **Professions and Professionalism**, v. 2, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://journals.hioa.no/index.php/pp/article/view/151>>. Acesso em: 30 maio 2018.

SAMPAIO, Regina. **Adhemar de Barros e o PSP**. São Paulo - SP: Global, 1982.

SANGLARD, Gisele Porto. **Entre os salões e o laboratório: filantropia, mecenato e práticas científicas no Rio de Janeiro, 1920-1940**. Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro (RJ), 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte : Rio de Janeiro: Editora UFMG ; IUPERJ, 2003. (Coleção Origem, 16).

SILVA, Gilda Olinto do Valle. CAPITAL CULTURAL, CLASSE E GÊNERO EM BOURDIEU. **INFORMARE - Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação**, v. 01, n. 02, p. 24–36, 1996.

SILVA JUNIOR, Nelson Gomes de Sant´Ana e; GARCIA, Renata M. Moncorvo Filho e algumas histórias do Instituto de Proteção e Assistência à Infância. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, v. 10, n. 1, p. 613–639, 2010.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História da imprensa no Brasil**. São Paulo : Porto Alegre: Intercom ; EDIPUCRS, 2011. (Coleção Comunicação/FAMECOS-PUCRS, 46).

SOUZA, Rildo Bento. **Pobres, Doentes e Desvalidos: O Asilo São Vicente de Paulo na cidade de Goiás (1909-1935)**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2010.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; FALCÃO, Maria do Carmo Brant de Carvalho. **LBA: identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira**. São Paulo: EDUC, 1989.

TAVARES, Francisco Mata Machado. Três Variantes do Personalismo na Política da América Hispânica: O Caudilhismo, o Bolivarianismo e o Populismo como Expressões de Afirmação Regional. **Cadernos PROLAM/USP**, v. 10, n. 18, p. 36, 2011.

TOMÉ DE SOUZA, Fabíola A. **Do Congá ao Peji: A ascensão afro religiosa na cidade de Barra Mansa na metade do século XX**. Dissertação de Mestrado, Universidade Severino Sombra, Vassouras - RJ, 2014.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro - Teoria da Constituição Financeira**. 1º. [s.l.]: Revista dos Tribunais, 2014.

VALIM, Rafael. **A subvenção no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Contra Corrente, 2015. (Biblioteca de direito administrativo).

VAZ, Henrique C. de Lima. **Escritos de filosofia II: ética e cultura**. São Paulo: Loyola, 1993.

VELHO, Gilberto; KUSCHINIR, Karina. Mediação e Metamorfose. **Mana: Estudos de Antropologia Social**, v. 2, n. 1, p. 201, 1996.

VIANNA, Adriana de Resende Barreto. **O mal que se adivinha: polícia e minoridade no Rio de Janeiro, 1910-1920**. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, Arquivo Nacional, 1999. (Prêmio Arquivo Nacional de Pesquisa).

VILLORIA MENDIETA, Manuel. **La corrupción política**. Madrid: Síntesis, 2006.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

ANEXOS

ANEXO I

FICHADO
D. O.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES

| | |
|---------------------------|---|
| <p>PROC. Nº 29.057/59</p> | <p>REQ/S/N.</p> <p>ASILO S. VICENTE DE PAULO - ITAPEVA - SP.</p> <p>Solicita pagamento da imp. de Cr\$ 40.000,00</p> <p>Ref. à Sub. Ext. deste ano.</p> |
|---------------------------|---|

Carroça de S.C.

43 247/59

55 350-60

Subscrição

13 482/60 - 35347-60

Distribuição

| | | |
|---|---|--|
| <p>Q.O. 5-11-59 Real</p> <p>Vol. Gab. 6-11-59 S.E. 4/5/60</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 5px 0;"> <p>RECEBIMOS DE PAGAMENTO</p> <p>- R\$ 107.000,00</p> </div> <p>10-12-1959</p> <p>S.E.O. 30/11/59</p> <p>Vol. 11/12/59</p> <p>Vol. O. 6.1.60</p> <p>S.E.O. 8/1/60</p> <p>Vol. 25-1º-60</p> <p>Vol. O. 13/4/60</p> <p>S.E.O. 18/4/60</p> <p>Vol. Delua</p> | <p>HE</p> <p>SA</p> <p>Vol. O. 30/9/60</p> <p>S.E.O. 1/10/60</p> <p>Delua</p> <p>Vol.</p> <p>Vol. O. 21/10/60</p> <p>S.E. 25/10/60</p> <p>HE</p> <p>Vol. 29/10/60</p> <p>S.E.O. 10/60</p> <p>Delua</p> <p>S.E.O. 11/11/60</p> | |
|---|---|--|

Processo nº 29.057 de 05/11/1959
Asilo São Vicente de Paula – Itapeva/SP (SECOM/Arquivo Nacional)

EXMO. SR. MINISTRO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES;

134

167

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES
O. A.
029057 23 JUL 1959
SEPTIMU DE DOMINGOS

O ASILO SÃO VICENTE DE PAULO, de Itapeva, Estado de São Paulo, por seu procurador abaixo assinado, requer a V. Excia. o pagamento de importância de \$240.000,00, referente à subvenção extraordinária concedida por esse Ministério e consignada no orçamento da República corrente.

Nêstes Termos,
P. Deferimento.

Rio de Janeiro, 14 de Julho de 1959

H. Magalhães

Processo nº 29.057 de 05/11/1959
Asilo São Vicente de Paula – Itapeva/SP (SECOM/Arquivo Nacional)

ESTADOS UNIDOS DO BRASIL
SEGUNDO TABELIONATO - COMARCA DE ITAPEVA
ESTADO DE SÃO PAULO



João do Prado Mello
TABELIÃO

Vigilio de Melo
OFICIAL MAIOR

~~Antonio Ribeiro de Azevedo~~
ESCREVENTE

Maria Luiza Melo
ESCREVENTE

Livro nº 25.

Fis. 146

2º Transferido.

Procuração bastante que faz o ASILO SÃO VICENTE DE PAULA. Saiba
quantos virem este público instrumento de procuração bastante que
no ano do nascimento de nosso Senhor Jesus Cristo, de mil novecen
tos e cinquenta e nove, aos onze (11) dias do mez de maio, nesta
cidade, perante mim escrevente compareceu como outorgante, o ASI
LO SÃO VICENTE DE PAULA, representado neste ato por seu Presidenc
te, Antonio Augusto de Oliveira, casado, proprietário, domicilia
do nesta cidade, reconhecido pelo próprio de mim escrevente habi
lidade e das testemunhas adiante nomeadas e abaixo assinadas, do
que dou fé, perante as quais, por ele se fez dito que por este pú
blico instrumento e na melhor forma de direito, nomeia e consti
tue seu bastante procurador o Dr. José Menck e Maria Kazaré Macg
renhas Menck, brasileiros, casados, advogados, domicilia^{dos} á rua
Mexico 31 gr. 1004, no rio de Janeiro, com poderes especiais em
conjunto ou de per si, para requerer e receber na repartição com
petente, as subvenções e auxílios consignados no Orçamento da Re
pública, a favor do ASILO SÃO VICENTE DE PAULA, podendo os mesmos
adotarem todas as providências necessárias a movimentação do res
petivo processo, passar recibos, dar quitação, assinar acordos, -
convênios, bem como substabelecer, e ainda registrar a referida
Entidade no Conselho Nacional do Serviço Social, ou qualquer ou
tro órgão que se faça carecido. E de como assin o disse, do que
dou fé, lavrei este instrumento que lhe sendo lido, aceita e assi

Processo nº 29.057 de 05/11/1959
Asilo São Vicente de Paula – Itapeva/SP (SECOM/Arquivo Nacional)

na coes testemunhas presentes Daula Silva e Wagih Hussein, casa -
dos, proprietários, domiciliados nesta cidade e conhecidos de mim
Maria Luiza Melo, escrevente habilitada o escrevi. eu João do Pra
do Mello, 2º Tabelião, subescrevi (n.a.) ANTONIO AUGUSTO DE OLIVEI
RA. DAULA SILVA. WAGIH HUSSEIN. (Legalmente selada) Transferida em
seguida, dou fé. Eu, Maria Luiza Melo escrevente ha-
bilitada, detilografei. Eu *João do Pra do Mello* 2º
Tabelião, subescrevi e assino em público e reso.

Em test^s da verdade.

João do Pra do Mello
Segundo Tabelião.



Firma no Tab. L. SIMÕES LOPES
ROSÁRIO, 155 - S. PAULO

na cozes testemunhas presentes Daula Silva e Wagh Hussne, casa -
dne, proprietários, domiciliados nesta cidade e conhecidos de mim
Maria Luiza Melo, escrevente habilitada o escrevi. Eu João do Pra
do Mello, 2º Tabelião, subcrevi (e.a.) ANTONIO AUGUSTO DE OLIVEI
RA. DAULA SILVA. WAGH HUSSNE. (Legalmente selada) trasladada em
seguida, dou fé. Eu, Maria Luiza Melo, escrevente ha-
bilitada, datilografei. Eu João do Pra do Mello, 2º
Tabelião, subcrevi e assino em público e raso.

Em test: da verdade.

João do Pra do Mello

Segundo Tabelião.



Firma no Tab. L. SIMÕES LOPES
ROSARIO, 155 -

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
D.A.
633085 17.05.1959
MUNICÍPIO

Exce. Srr.

Ministro da Justiça e Negócios Municipais

O ASILLO SÃO VICENTE DE PAULO, com sede em PARAGUASSU, Estado de Minas Geraes, instituição com personalidade jurídica firmada no Conselho Nacional de Serviço Social, tem-se sido contemplada com a importância de R\$ 200.000,00 no Orçamento de 1959 - Verba 1.0,00 - Consignação 1.0,00 Subconsignação 1.6,17 - Serviço de assistência Social - vem pelo seu Diretor abaixo assinado, requerer a V. Excela se digno cruzar e pagamento a importância em causa por intermédio do Banco do Brasil.

O requerente junta os documentos exigidos pelo Art. 11 da Lei nº 1.493 de 11 de dezembro de 1951.

Destes termos,

faço deferimento.

Paraguassu, 25 de Maio de 1959

João Eustáquio de Andrade

FLADSTONE PRADO
YASILEMO STEVENAO
SUBSTITUÍDO
Estado de São Paulo - Direção de Assistência Social - Direção Geral - Direção de Serviço Social - Direção de Serviço Social - Direção de Serviço Social

de João Eustáquio de Andrade
24 maio de 1959

Flávio de Paula
Flávio de Paula

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE NEGÓCIOS MUNICIPAIS
FUNDAÇÃO DE ESTUDOS SOCIAIS

Processo nº 29.057 de 05/11/1959
Asilo São Vicente de Paula – Itapeva/SP (SECOM/Arquivo Nacional)

Atestado



Ateste que o Asilo São Vicente de Paulo, com sede na cidade de Paraguassú, Estado de Minas Geraes, funciona com regularidade, e que a sua atual Diretoria é composta dos seguintes Membros: João Eustachio de Andrade, Presidente, Jair de Almeida Dias- Vice- Presidente, Francisco Dulio Tagliaglena- Secretário -1º, José Batista Leite - Secretário - 2º, Alfrânio Dias Rezende- Tesoureiro

Ateste também que a referida entidade está com suas obras em bom andamento.

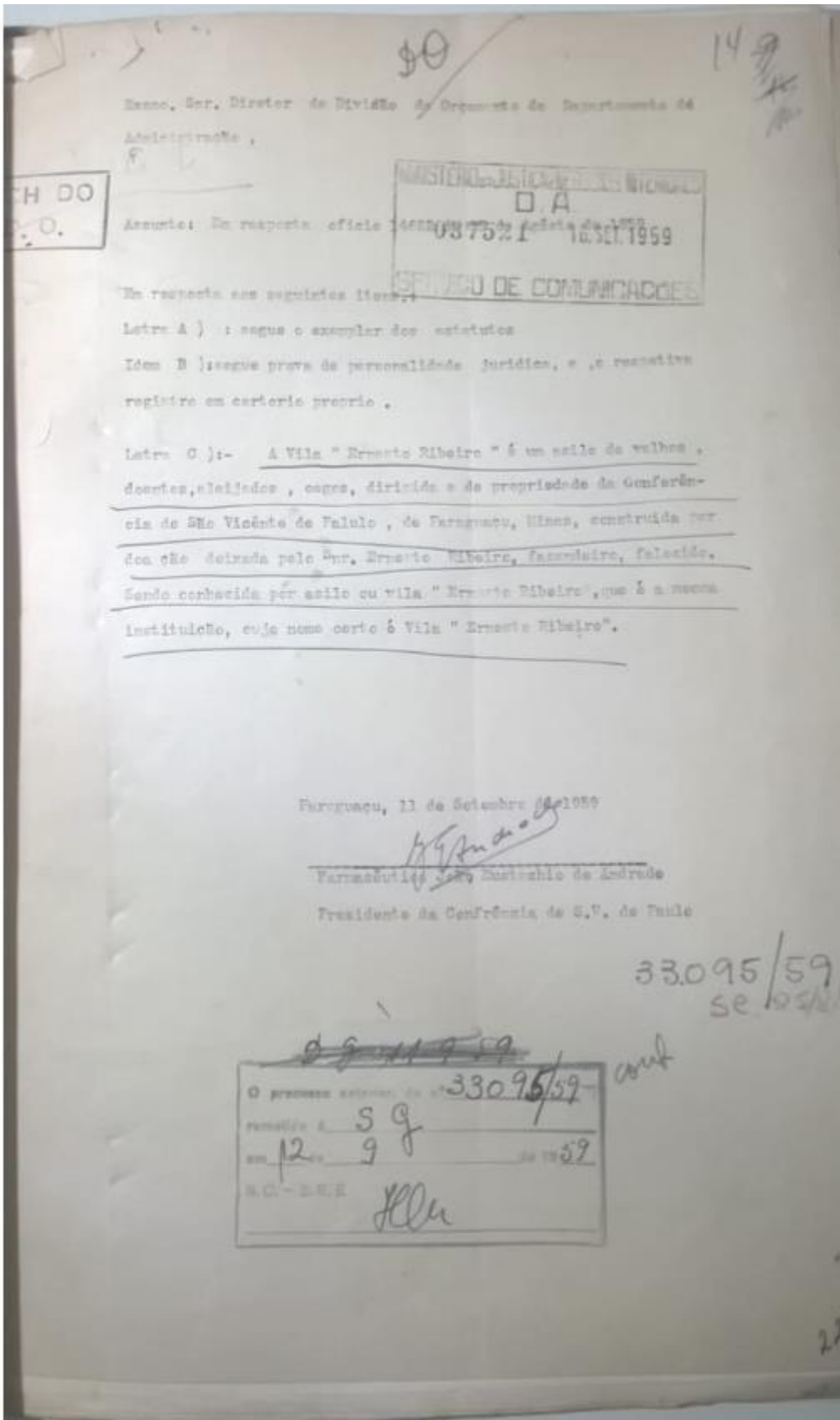
João Eustachio de Andrade
Prefeito Municipal

Assinatura autografa a Tramanda Luiz de Prado forma autografa
1º Tabelião Municipal - den 1º
Paraguassú, 26 maio de 1959
Em nome do Tabelião
Tramanda Luiz de Prado
1º Tabelião Substituto

GLADSTONE PRADO
TABELIÃO ESCRIVÃO
SUBSTITUTO
Cartório de 1ª Classe e Sub-Classe
do Registro Geral de Hipotecas
PARAGUASSÚ - Estado de Mato Grosso do Sul

Cartório de 1ª Classe e Sub-Classe
do Registro Geral de Hipotecas
PARAGUASSÚ - Estado de Mato Grosso do Sul

Processo nº 29.057 de 05/11/1959
Asilo São Vicente de Paula – Itapeva/SP (SECOM/Arquivo Nacional)



Processo nº 29.057 de 05/11/1959
Asilo São Vicente de Paula – Itapeva/SP (SECOM/Arquivo Nacional)



1.0
C. 11/11/59

Sr. Chefe

Não consta dos fichários processo em...

S. R. E. 18/8/59

cheg. Silva

ENCAMINHE-SE A 120

Seção de Encaminhamento e Expediente, 19/8/1959

Regina A. Lima

Regina Alves Vieira-Substituto do Chefe da S.R.E.

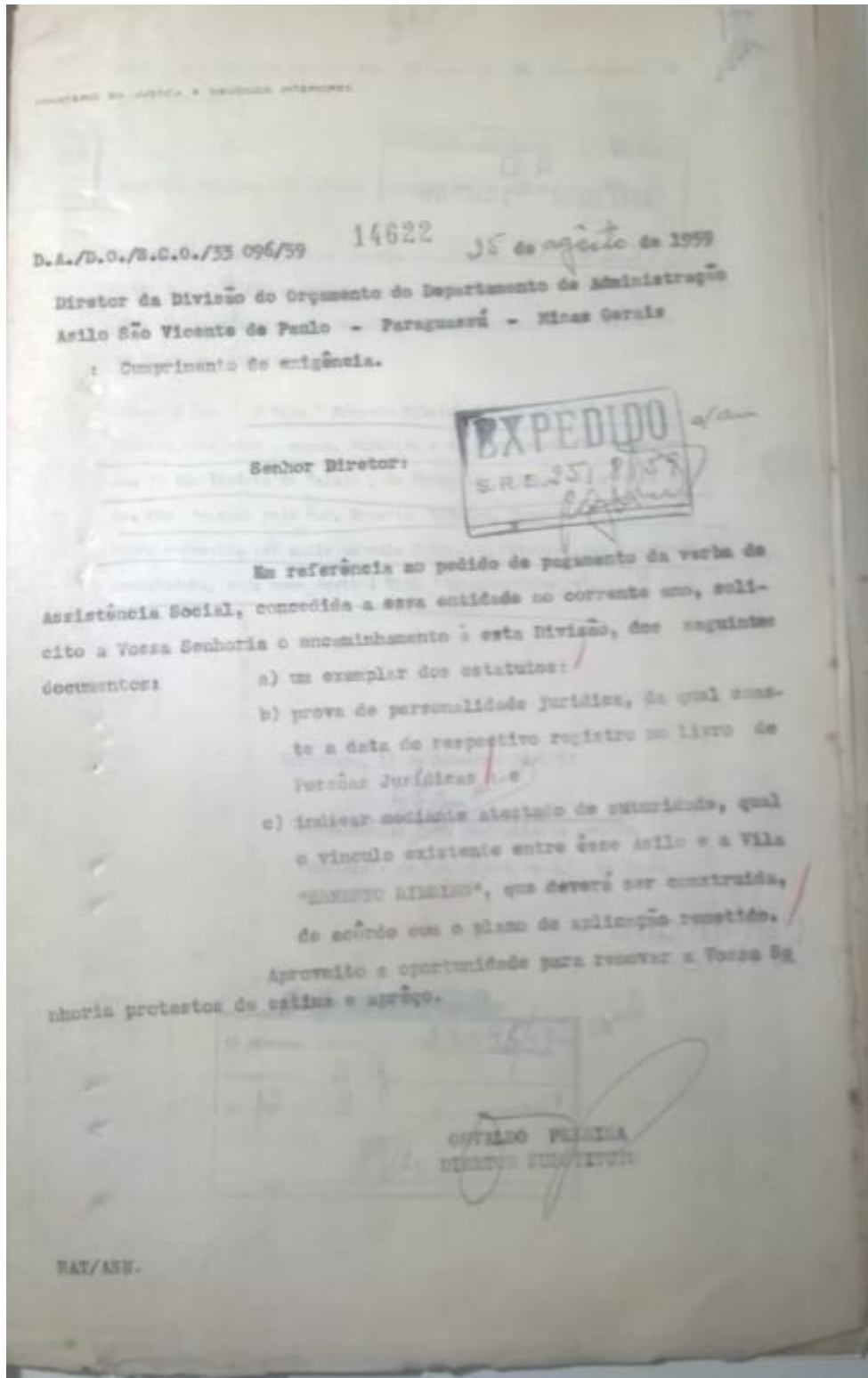
Asilo São Vicente de Paulo /
Itapeva, M. Goiás /

Junto expediente à entidade solicitando a admissão de um exímulo dos estatutos, prova de personalidade jurídica e justificativa sobre a divergência de nome observada no plano de aplicação remetido.

Selo, em 21/8/59

Alvares
Escrivão Paulo

Processo nº 29.057 de 05/11/1959
Asilo São Vicente de Paula – Itapeva/SP (SECOM/Arquivo Nacional)



Processo nº 29.057 de 05/11/1959
Asilo São Vicente de Paula – Itapeva/SP (SECOM/Arquivo Nacional)



B-25
25/8

URGENTE

Ao S. C. para:

- a) anexar ao proc. n° 33 095/59
- b) devolver à U. C.

r. o. c. 14 / 10 / 19 59

SA 25/8

JACYRA R. DE FIGUEIREDO
Chefe

O processo 33095/59 foi remetido à SA em 25/8/59.
Deferido de fechamento e Expediente em 16/10/59
Jucacy Carneiro
Conf. d. E.

 U. C. - Super. de Procedimento e Expediente

Junta o processo n° 37521-59 a
antecedente n° 33095-59
S. C. Fiscal Inaproveitamento, 19/10/59
Falta de estudo final
Conf. d. E.

A l. o.
SA. 20.10.59
Túcia Guinipa
Chefe

Asilo São Vicente de Paulo
Paraguari - M. Gerais
Pagamento de Assistência Mensal
1959

R\$ 200.000,00

Requerimento - fls 1

Mandato de diretoria - fls 2

Planos aplicados - 3 (planta) 4, 5, 6 fotografias

Estatutos e prova de personalidade jurídica - fls 15 e 16 (adquirida em 18-3-48)

Vêr atestado de fls 14 e 17 sobre a diferença de nomes.

É a primeira vez, que a entidade tem em seu favor, subvenções por intermédio deste Ministério.

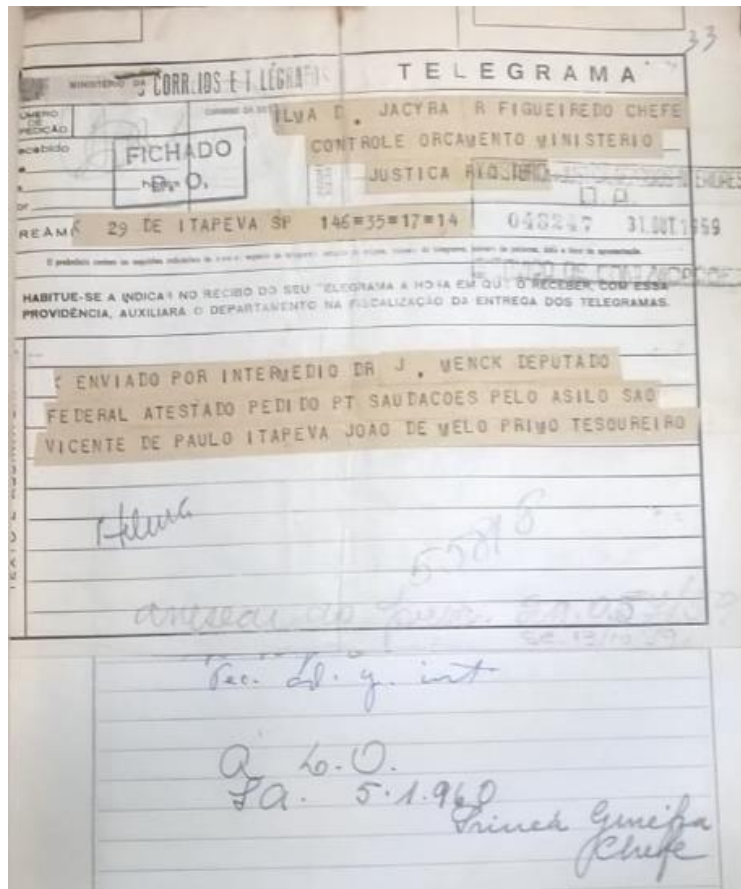
Proporho a autorização do pagamento solicitado.

Bo, em 22/10/59

Alvares
Esau Dal 20




Processo nº 29.057 de 05/11/1959
Asilo São Vicente de Paula – Itapeva/SP (SECOM/Arquivo Nacional)



Processo nº 29.057 de 05/11/1959
Asilo São Vicente de Paula – Itapeva/SP (SECOM/Arquivo Nacional)

ANEXO II

FI H 00
D. O.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES

PROC. Nº 445/56

Carimbo de S. C.

ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES -

Pagamento de crédito classificado como "Assistência Social"

Atenção

Anexo: 1.573-600

Distribuição

| | | |
|--|---|--|
| <p>D.G. 5/10/59</p> <p>Sec. Hab. 6-10-59</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 5px auto;"> <p style="font-size: x-small;">CABINETE DE SECRETARIA DE JUSTIÇA</p> <p style="font-size: x-small;">-7 OUT 1959</p> </div> <p>DO 14-10-59</p> <p>S.C.O. 46/10/59</p> <p>D.G.</p> <p>Dal</p> <p>S.C. 20-10-59</p> <p>23-10-59</p> <p>h.o.</p> <p>Se. Diretor</p> <p>em 14/1/60</p> <p>S.C.O. 15/1/60</p> <p style="font-size: x-small;">Cada o processo D. M. 1.573-600</p> | <p>plac</p> <p>leal</p> <p>Alga</p> <p>Amaral</p> <p>S. C. 24-8-60</p> <p>DO 21. 8. 68</p> <p>SER 22.8.68</p> <p>Francisco 22.8.68</p> <p>Chyca 22.8.68</p> <p>S.C. 23/8/68</p> | |
|--|---|--|

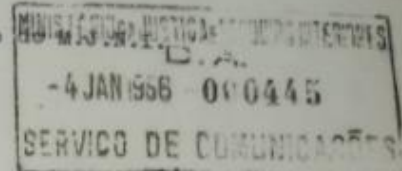
Departamento de Imprensa Nacional - 17.51

Processo 445 de 05/10/1959
Pedido de Auxílio da ASJUS (SECOM/Arquivo Nacional)



ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES
DO
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES
RUA SENADOR DANTAS, 61 — TELEFONE 22-9933

Senhor Diretor da Divisão do Orçamento



A Associação dos Servidores do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, representada pelo seu Presidente abaixo assinado, vem solicitar a V.Sã. se digne mandar pagar-lhe a importância de Cr \$ 500.000,00 (quinhentos mil cruzeiros) que lhe foi concedida à conta da Verba 1.0.00 - Custeio consignação 1.6.00 - Encargos diversos, subconsignação 1.6.17 Serviços de Assistência Social, itens 34 - Associação dos Servidores do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, inciso 07.04.02 - D.A. - Divisão do Orçamento - (Encargos Gerais) - do orçamento do corrente exercício.

Nestes termos

P. Deferimento

Rui de Lavers
para
4 de Janeiro de 1956
João de Deus

Processo 445 de 05/10/1959
Pedido de Auxílio da ASJUS (SECOM/Arquivo Nacional)



P. 445/56

Eu, Alvaro César de Mello Castro Menezes, Oficial do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, nesta cidade do Rio de Janeiro, Capital Federal da República dos Estados Unidos do Brasil.

Certifico que

no livro "A" numero três, do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, deste Cartório, dele consta, sob o numero de ordem tres mil novecentos e noventa e quatro, o registro de estatuto da ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO/DA JUSTIÇA E NEGOCIOS INTERIORES (ASJUS), feito a requirimento do senhor Geraldo Mariano de Menezes Autran, brasileiro, casado, funcionário público, residente nesta Capital, seu Presidente e representante legal, aos vinte e nove dias de setembro de mil novecentos e cinquenta e cinco e, na mesma data apontado sob o numero de ordem oito mil novecentos e oitenta e dois, do Protocolo, livro "A" numero um. O estatuto da referida Pessoa Jurídica, foi publicado por extrato, em o numero duzentos e vinte e dois, do Diário Oficial do dia vinte e oito de setembro de mil novecentos e cinquenta e cinco, ficando arquivados neste Cartório, um exemplar do mesmo Diário Oficial e outro do aludido estatuto, do qual consta os fundadores e a Diretoria atual da supra mencionada Pessoa Jurídica e entregue os demais documentos ao seu representante legal, tudo de acordo com a legislação em

em vigor. E, por ser verdade e para constar, onde con-
vier, passo a presente certidão, que subscrevo e assi-
no, nesta cidade de Rio de Janeiro, Capital da Republi-
ca dos Estados Unidos do Brasil, aos vinte e nove dias
de setembro de mil novecentos e cinquenta e cinco. Eu, Al-
mir Alexandrino da Silva, Oficial Substituto, subscrevo
e assino.

Almir Alexandrino da Silva
29 de Setembro de 1955

ALVARO CENSO DE REGISTRO E NOTARIAS
ALVARO CENSO DE REGISTRO E NOTARIAS
Dr. Frank... Sala 205
Rio de Janeiro. — Tel.

Processo 445 de 05/10/1959
Pedido de Auxílio da ASJUS (SECOM/Arquivo Nacional)

P44456

342

P. 445/56
ESTATUTO

DA

ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉ-
RIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES

(ASJUS)

(Aprovado em Assembléia Geral realizada
em 17 de Agosto de 1955)

(REGISTRADO SOB O NÚMERO DE ORDEM 3994,
NO LIVRO N. A-3 E DO PROTOCOLO N. 8982,
LIVRO N. A-1 — EM 29/9/55, DO REGIS-
TRO CIVIL DE PESSOAS JURÍDICAS.)

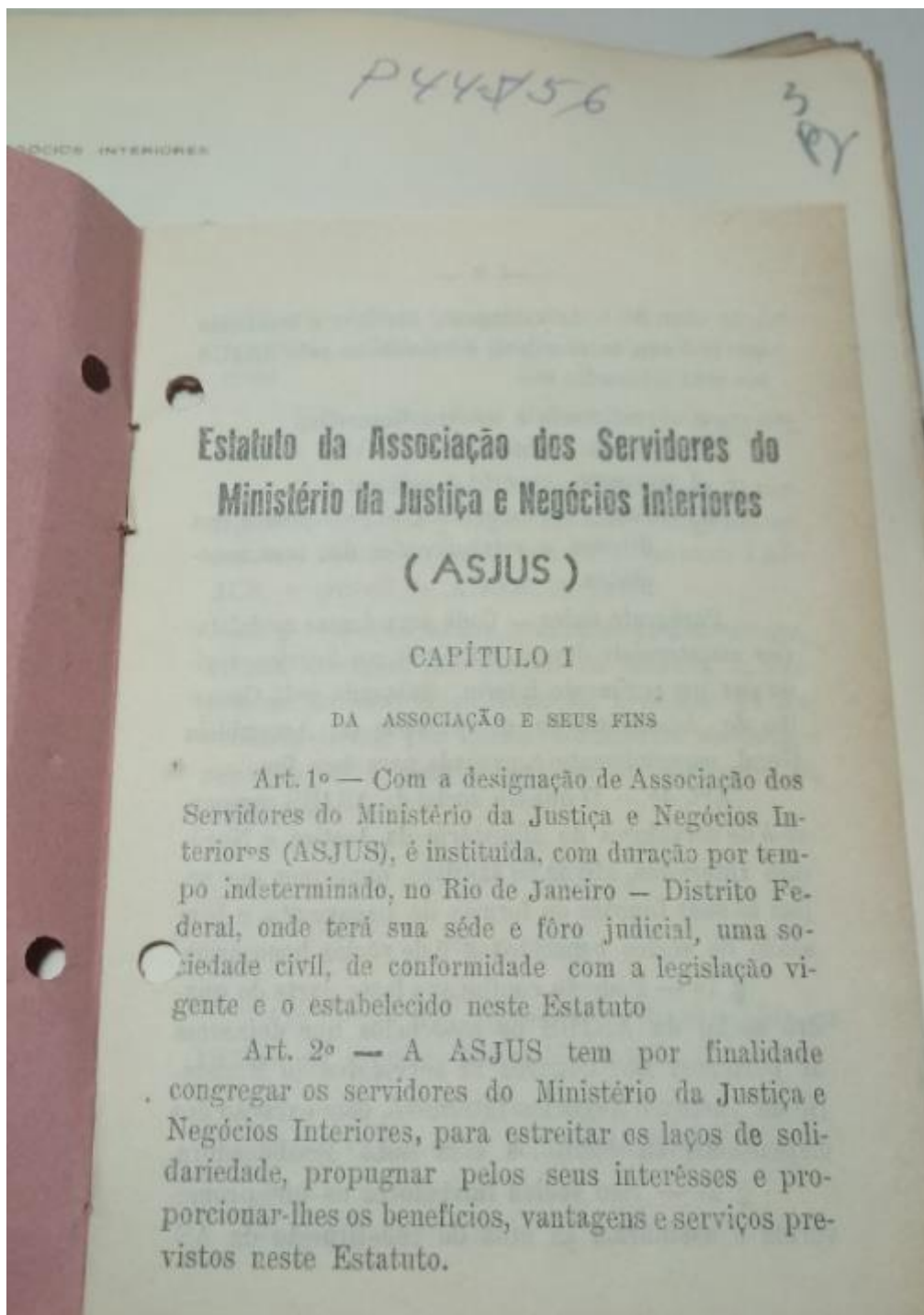


Oficina Escola de Artes Gráficas

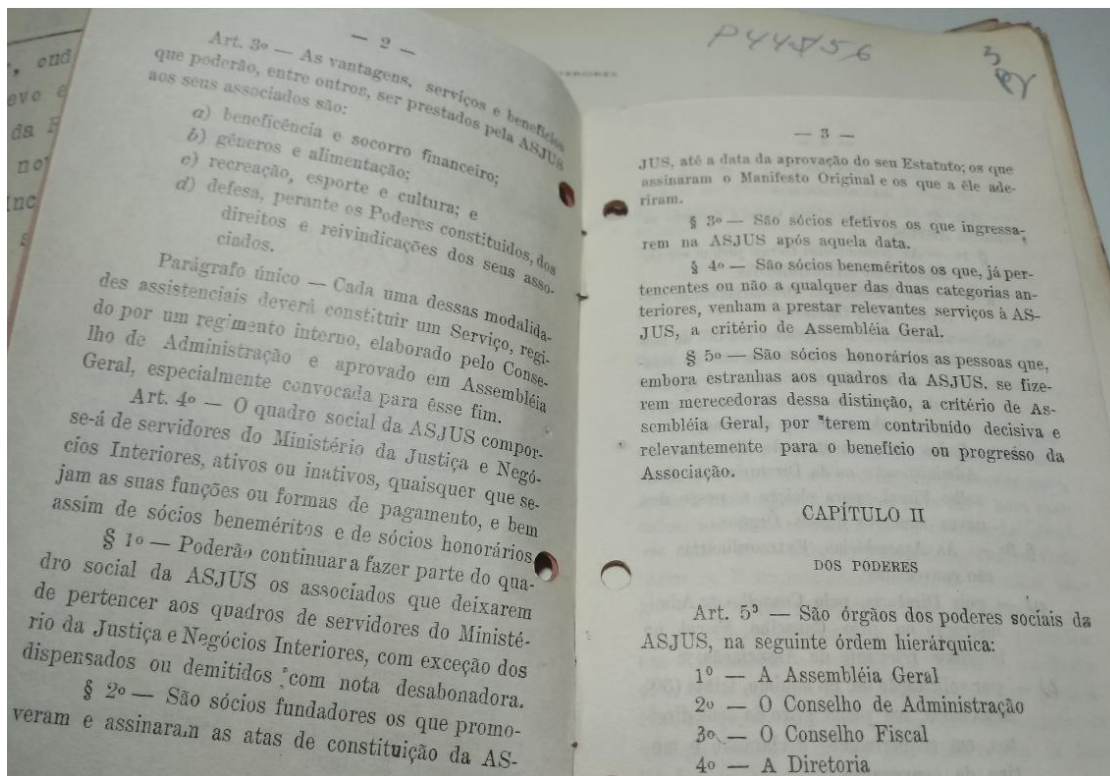
I. D. Q. N.

1955

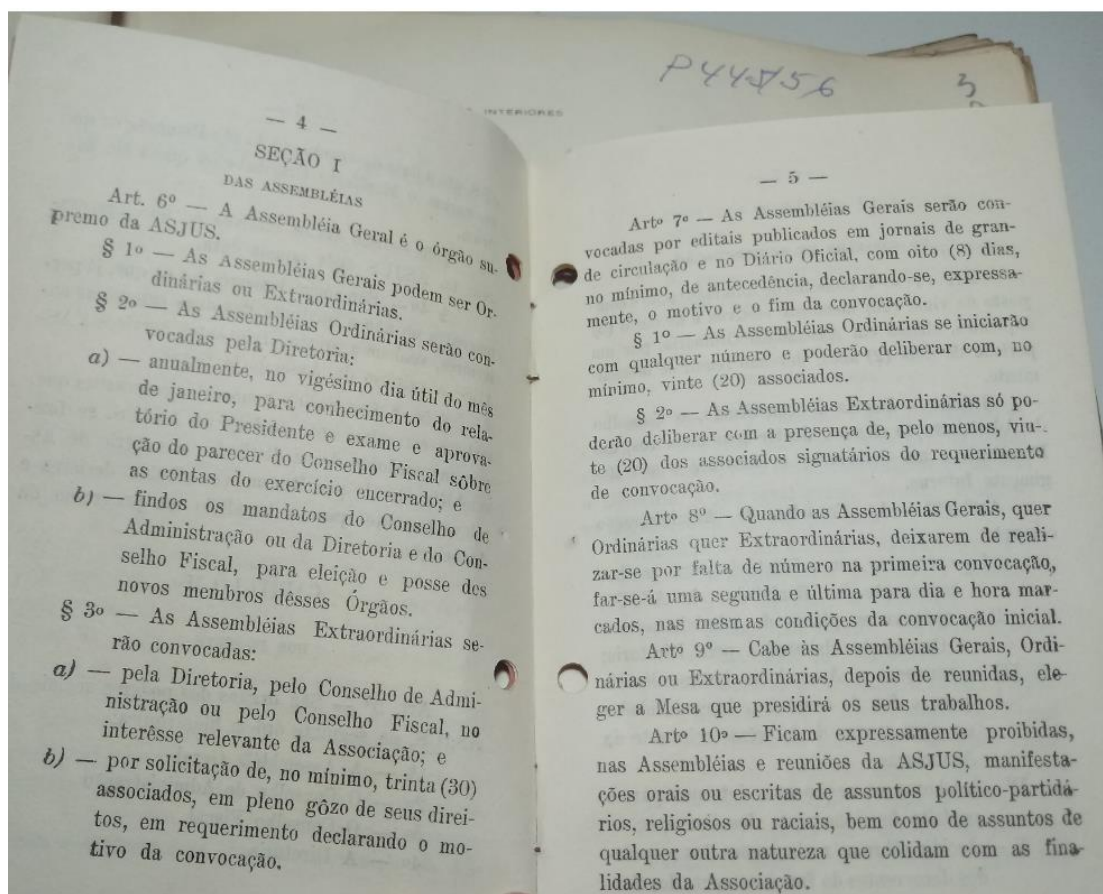
Processo 445 de 05/10/1959
Pedido de Auxílio da ASJUS (SECOM/Arquivo Nacional)



Processo 445 de 05/10/1959
Pedido de Auxílio da ASJUS (SECOM/Arquivo Nacional)



Processo 445 de 05/10/1959
Pedido de Auxílio da ASJUS (SECOM/Arquivo Nacional)



Processo 445 de 05/10/1959
Pedido de Auxílio da ASJUS (SECOM/Arquivo Nacional)

SEÇÃO II

DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Artº 11º -- O Conselho de Administração é composto de vinte (20) membros efetivos e de cinco (5) suplentes, eleitos em Assembléa Ordinária, por um período de dois (2) anos, devendo reunir-se mensalmente.

§ único — Depois de constituído, o Conselho de Administração elegerá, dentre seus membros, um Presidente e um Secretário, e elaborará o seu Regimento Interno.

Artº 12º — Ao Conselho de Administração compete:

- I — cooperar com a Diretoria para melhor consecução das finalidades da ASJUS;
- II — aprovar os planos de administração e o Orçamento elaborados pela Diretoria;
- III — convocar a Assembléa Extraordinária para o fim de comunicar irregularidades ou para tratar de interêsse relevante da Associação;
- IV — elaborar os regimentos internos para o perfeito funcionamento dos Serviços;
- V — decidir sobre as reclamações dos associados decorrentes do funcionamento dos Ser-

viços e da atuação da Diretoria da ASJUS; e

VI — baixar resoluções para a boa aplicação do presente ESTATUTO, resolvendo os casos omissos.

SEÇÃO III

DO CONSELHO FISCAL

Art. 13º — O Conselho Fiscal é composto de cinco (5) membros efetivos e três (3) suplentes eleitos em Assembléa Geral, concomitantemente com a Diretoria, e por igual prazo, devendo reunir-se, no mínimo, uma (1) vez por mês.

Art. 14º — Ao Conselho Fiscal compete:

- I — examinar todos os livros e documentos da Secretaria e Tesouraria;
- II — opinar, por escrito, sobre os balanços e balancetes da Associação;
- III — convocar a Assembléa Geral Extraordinária para o fim de comunicar irregularidades da Diretoria, ou para tratar de outro qualquer assunto importante; e
- IV — emitir parecer, quando solicitado, sobre proposta ou sugestão da Diretoria.

Parágrafo único — O Conselho Fiscal delibe-

P44456 3 PV

ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES

DIRETORIA

Presidente: Geraldo Mariano de Menezes Autran
Vice-Presidente: Raul Mattos Silva
1º Secretário: Maria de Lourdes da Costa e Souza
2º Secretário: Danton Lopes da Fonseca
1º Tesoureiro: Clarisse Fonseca Dantas
2º Tesoureiro: Eduardo Augusto de Souza e Silva

CONSELHO FISCAL

Ademaro Mollo
Carivaldo Lima
Fernando Bessa de Almeida
Mario Peçanha de Carvalho
Ociola Martinelli

SUPLENTES

Maria José Fontainha
João Batista de Brito Pinto
Ruy da Costa Leite

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Antonio Francisco Martins
Antonio Nicolau Gemal

Processo 445 de 05/10/1959
Pedido de Auxílio da ASJUS (SECOM/Arquivo Nacional)

Arnaldo Baena
Bento Queiroz de Barros Junior
Célio Paranhos Ferreira
Edmundo Drummond Alves
Francisco Eduardo Monteiro
Gustavo Adolfo Frickmann
Guy Nicolau D' Almeida Cardoso
Jair Galvão
Kleber Augusto de Moraes
Léo de Alencar
Luiz Rodrigues
Nelson Mourão dos Santos
Nelson de Souza
Osvaldo Pereira
Paulo Fernandes Vieira
Pedro do Amaral Palet
Raimundo Rodrigues de Loureiro Fraga
Tasso da Cunha Cavalcanti

SUPLENTES

Coracy Miranda
Ana Gaspar
Teresinha Barreira
Antonio da Silva Ramos
Laerte Moreira da Fonseca



p. 445/56

B4
Y

A.A./D.O./S.C.O./ 445-56/

973

13 de janeiro de 1956

Diretor da Divisão do Orçamento do Departamento de Administração
Senhor Ministro Presidente do Tribunal de Contas
: Solicitação de pagamento.

Senhor Ministro Presidente:

Firmado na competência que me foi atribuída pelo Decreto nº 21 826, de 5 de setembro de 1946, solicito a Vossa Excelência as necessárias providências a fim de que a conta de crédito atribuído a esta Divisão (Encargos Gerais) na Verba 1.0.00 - Custeio, Consignação 1.6.00 - Encargos Diversos, Subconsignação 1.6.17 - Serviço de Assistência Social, 34 - Associação dos Servidores do Ministério da Justiça e Negócios Interiores - Distrito Federal, do Orçamento vigente, seja entregue no Tesouro Nacional, à referida entidade a importância de Cr\$500.000,00 (QUINHENTOS MIL CRUZEIROS), correspondente à totalidade da dotação que lhe foi consignada no citado orçamento.

2. Esclareço, outrossim, a Vossa Excelência, tendo em vista a Circular nº 1, de 24 de janeiro de 1955, da Secretaria da Presidência da República, que a instituição em apreço não tem contas a comprovar neste Ministério.

3. Remetendo a Vossa Excelência as 1a. e 2a. vias do empenho nº 1, de 11 de janeiro de 1956, desta Divisão, comunico haver sido feita a necessária dedução no respectivo crédito.

Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa Senhoria os protestos de minha estima e consideração.

Fernando Bessa de Almeida
Diretor

MJS/EM.

Processo nº 445/56

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES

-DIVISÃO DO ORÇAMENTO-

Processo nº 445/56

Assunto: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE SUBVENÇÃO EXTRAORDINÁRIA

Assistência Social

Importância: Cr\$ 800 00,00

Exercício: 1956

Instituição: Associação dos Servidores Cíveis do
Ministério da Justiça.

Séde: Distrito Federal.

A instituição apresentou todos os documentos exigidos pelo artigo 14, da Lei nº 1 493, de 13 de dezembro de 1 951, modificada pela de nº 2 266, de 13 de julho de 1 954 (fls. _____), os quais estão revestidos das formalidades legais, e com as exigências, de fl. 7, satisfeitas.

2. Nestas condições, parece-me que a comprovação merecer ser aprovada, e, portanto, junto expediente de encaminhamento dos documentos ao Tribunal de Contas, tendo em vista o disposto no § 2º do dispositivo legal citado.

S.C.O., em 19 13 / 1 9 5 7

Syrius Breyer
Escrit. "C"

Processo 445 de 05/10/1959
Pedido de Auxílio da ASJUS (SECOM/Arquivo Nacional)

Nº = 19

DISTRIBUIDORA DE CARNES ANDRADINA LTDA
CARNES EM GRANDE ESCALA

LOJA DE CARNES "ANDRADINA" LTDA.

R. DIM BOTÂNICO, 663 - LOJA AEB - TELS. 46-2467 * 46-1933
RIO DE JANEIRO

Inscrição: 137.561

NOTA FISCAL Nº 5998

Expedida em 4 vias

de 1958

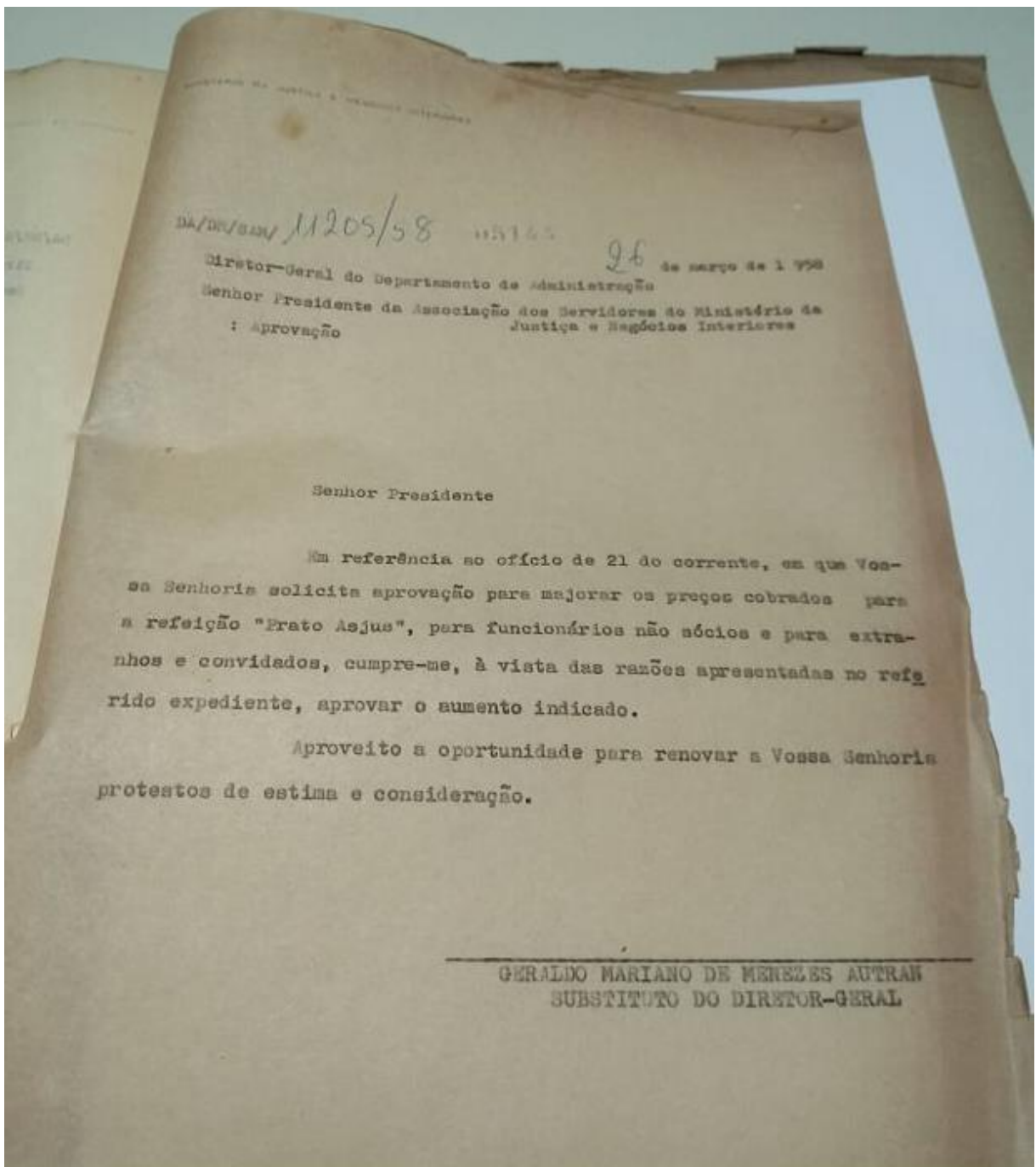
Estado: *Estado do Rio de Janeiro* Bairro: *Centro*

Az seguintes mercadorias:

| ESPÉCIE | PREÇO | |
|---------------------|-------------|----------------|
| | Unit. | Total |
| <i>Carne mignon</i> | <i>6000</i> | <i>1300,00</i> |
| <i>Carne mignon</i> | <i>7500</i> | <i>345,00</i> |
| <i>Carne mignon</i> | | <i>154,500</i> |

NÃO VALE COMO RECIBO

Processo 445 de 05/10/1959
Recibos de Prestação de Contas do auxílio recebido pela ASJUS (SECOM/Arquivo Nacional)



Processo 11.205 de 26/03/1958
Solicitação de aprovação de aumento do valor cobrado da refeição do Restaurante da ASJUS (SECOM/Arquivo Nacional)