



Sabrina Celestino

**ENTRE A FUNABEM E O SINASE:
A dialética do atendimento
socioeducativo no Brasil**

Tese de Doutorado

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio como requisitos parciais para obtenção do título de Doutor em Serviço Social

Orientadora: Profa. Irene Rizzini

Volume I

Rio de Janeiro
Dezembro de 2015



Sabrina Celestino

**ENTRE A FUNABEM E O SINASE:
A dialética do atendimento
socioeducativo no Brasil**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Profa. Irene Rizzini

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profa. Joana Angélica Barbosa Garcia

UFRJ

Profa. Mônica Maria Torres de Alencar

UERJ

Profa. Rita de Cássia Cavalcante Lima

UFRJ

Prof. Rodrigo Silva Lima

UFF-Niterói

Profa. Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 15 de dezembro de 2015.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e da orientadora.

Sabrina Celestino

Graduou-se em Serviço Social pela Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense em 2008. Possui Mestrado em Serviço Social pela Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, onde realizou estudo sobre a trajetória da política de atendimento para crianças e adolescentes no Brasil, com ênfase na análise do atendimento prestado pelo Estado ao adolescente sentenciado judicialmente pela autoria de atos infracionais. Atualmente é professora Assistente do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Tocantins. Possui experiência na atuação profissional como assistente social nas diferentes políticas sociais setoriais, sobretudo, na política de atendimento destinada à criança e ao adolescente.

Ficha Catalográfica

Celestino, Sabrina

Entre a FUNABEM e o SINASE: a dialética do atendimento socioeducativo no Brasil / Sabrina Celestino; orientadora: Irene Rizzini – 2015.

2v.; il. (color.) ; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2015.

Inclui bibliografia.

1. Serviço Social – Teses. 2. Adolescente. 3. Ato infracional. 4. Assistência. 5. Proteção. 6. Punição. 7. FUNABEM. 8. SINASE. I. Rizzini, Irene. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

Para minha mãe, exemplo de resistência, coragem
luta e perseverança e para todos aqueles meninos e
meninas, que cruzaram minha trajetória profissional
e que me fizeram acreditar que um outro modelo de
sociedade não é apenas possível, mas necessário.

Agradecimentos

Em primeiro lugar eu gostaria de agradecer a Deus, mas não a um Deus com uma imagem e/ou funções definidas por determinadas religiões. Eu gostaria de agradecer ao Deus, que mesmo não conhecendo seu rosto, sempre me fez sentir sua presença e proteção, que me amparou por toda vida até hoje, me fortalecendo nos momentos mais difíceis e se apresentando nos momentos bons entre as dádivas que alcancei.

Aliado a esta visão de Deus eu gostaria de agradecer, em segundo lugar, àquela, que sem dúvida é a maior dádiva que me foi concebida nesta vida, à minha mãe, Elza Rosa Celestino. Mãe, hoje quase trinta anos depois da escolha solitária, que você fez em me deixar vir ao mundo cuidar de mim e me amar à sua maneira, eu agradeço muito, por toda a dedicação e entrega investidas na minha criação. Com certeza, a minha gratidão a sua abdicação é um dos sentimentos mais puros que eu cultivo, “és parte do que ainda me faz forte”, a ti todo o meu amor e o meu muito obrigado.

Agradeço também aos demais membros da família Celestino, esta família que foge a qualquer padrão imposto pela sociedade. Somos irmãs que também são mães, tias que também são mães, sobrinhos que são como filhos, irmãos e primos, cunhada que é como irmã e também mãe, e irmão que é como um pai. A vocês meu muito obrigada por ajudar a ser quem eu sou, por me fazer questionar os padrões impostos pela sociedade e por compreender que o amor foge a qualquer um destes.

O meu muito obrigado se destina também, à Família UFF, construída desde 2004, que apesar das distâncias e do ritmo de vida vivido por cada um de seus membros encontra-se fortalecida, ano a ano, já nos presenteando com a nossa segunda geração. A vocês, amigos, eu agradeço muitíssimo por ter me ensinado o verdadeiro conceito de amizade, solidariedade e coletividade.

Falando de amizade, os agradecimentos aqui dedicados não poderiam deixar de se estender a todos os amigos que pude fazer a partir da atuação profissional. Agradeço a todas as amigas “do plantão de segunda-feira” do Hospital Estadual Albert Schweitzer, em especial à Renata, Karina e Marcinha, pelas trocas e pelo aprendizado naquelas difíceis 24 horas, que passávamos juntas. Morro de saudades de todas vocês.

Mas por falar em colegas de trabalho dedico um agradecimento especial àquela equipe que compartilhou lutas aguerridas em prol dos direitos de crianças e adolescentes. A equipe do CREAS Niterói, todo o meu reconhecimento, em especial a Juana, Raquel Mendes, Sônia, Fernanda e Evelyn, que estiveram comigo em minha trajetória profissional neste espaço e que se tornaram amigas para toda a vida.

Agradeço também aos primeiros e únicos chefes que eu conheci, Cilênio Pontes e Antônio Dias, por serem exemplo de líderes e de humanidade. Agradeço muitíssimo pelos três anos que estivemos juntos e pelos muitos momentos em que os senhores se compadeceram das minhas inúmeras questões profissionais e pessoais. Dispensando aos senhores a minha eterna gratidão e a toda equipe do Posto de Atendimento a Praças e de forma muito carinhosa “as minhas meninas” Rosilaine, Priscila, Ana Carolina e Vanizia Carla. A vocês meninas, meu muito obrigado pelo estímulo, pelos abraços, pelas comilanças e pelas boas risadas, que demos juntas.

E por falar de amigas eu dedico um agradecimento especial à Lina, Julia, Belinha e Carla. Obrigada pelo incentivo durante todo período de construção deste trabalho. Vocês contribuíram para uma trajetória bem mais leve e prazerosa, através dos muitos momentos de diálogo e troca. Vocês são uma das provas que tive até hoje, que “A vida é a arte dos encontros”.

Nestes encontros da vida sou grata também por ter conhecido a amiga e parceira Fabiana Schmidt, obrigada por contribuir no estímulo à luta por direitos dos adolescentes sentenciados como autores de ato infracional. Este trabalho contou com muitas de nossas reflexões, minha querida.

Dispensando também um agradecimento especial aos colegas de trabalho do Colegiado de Serviço Social da Universidade Federal do Tocantins, casa que me acolhe no sonho do magistério superior. A todos os colegas o meu agradecimento pela possibilidade de troca. Neste contexto profissional, dedico agradecimento especial às não só colegas, mas amigas, Débora e Rose, talvez eu não consiga dimensionar nestas linhas, a contribuição de vocês em um dos momentos mais difíceis da minha vida. Obrigada por fazerem da relação de trabalho, uma relação de solidariedade, cuidado, afeto e por abafarem todos os meus momentos de solidão e tristeza, vocês contarão com a minha gratidão eterna.

Dedico também um agradecimento especial e respeitoso à professora e orientadora Irene Rizzini. Agradeço a senhora por acreditar no meu potencial e por me estimular a ir cada vez mais fundo nos caminhos desafiadores do universo da pesquisa. Obrigada por ser fonte de inspiração por sua postura comedida, sua capacidade de articulação, argumentação e pelo dom de se fazer ouvir.

Minha gratidão se volta também a todos os sujeitos que compõem o universo da pesquisa, que aqui se desenvolve. A todos os profissionais do DEGASE e dos CREAS da cidade do Rio de Janeiro, que participaram direta ou indiretamente dos procedimentos de pesquisa, eu agradeço imensamente por disporem do tempo, que lhe é tão precioso no contexto de intensidade de trabalho a que vocês estão submetidos. Refiro a vocês todo meu respeito e admiração pela forma como têm resistido a contextos tão adversos à defesa de direitos da população usuária dos serviços e instituições.

Agradeço também aos profissionais, que compuseram os quadros da FUNABEM, que participaram como entrevistados na pesquisa e que me presentearam com o precioso relato de memórias profissionais e pessoais. A todos vocês o meu muitíssimo obrigada por compreender a importância de apreender a história.

Aos profissionais que não participaram como sujeitos da pesquisa, mas que prestaram contribuição secular disponibilizando todos os documentos históricos e o suporte à pesquisa documental, eu agradeço. Aqueles inseridos no Arquivo Nacional, na Biblioteca Nacional, no arquivo de Memórias, localizado na FAETEC de Quintino e à minha querida e adorada Telma, bibliotecária do CBCISS. “Telminha” obrigada por sua dedicação e carinho em todos os momentos em que precisei.

Resumo

Celestino, Sabrina; Rizzini, Irene. **Entre A FUNABEM E O SINASE:** a dialética do atendimento socioeducativo no Brasil. Rio de Janeiro, 2015. 342p. Tese de Doutorado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A presente tese tem como proposta analisar de forma crítica a trajetória da política de atendimento destinada ao adolescente pobre, acusado e sentenciado judicialmente, pela prática de atos análogos a crimes, tendo por ponto de partida as ações encampas pelo Estado brasileiro, materializadas por meio da proposição de normativas e instituições específicas destinadas para este público, a partir da proclamação da República. Tomando como foco da presente pesquisa, a particularidade do atendimento dispensado ao “menor infrator”, sob a égide Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) criada em 1964, e sua expressão atual, referenciada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e de maneira especial, pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo promulgado em 2012, oferecemos destaque, em buscar compreender o lugar da assistência no atendimento prestado ao grupo de adolescentes aqui referidos, desde a origem das ações desta espécie, até o contexto contemporâneo no qual, Assistência Social alcança o *status* de política de seguridade social à luz da Constituição Federal de 1988. Para a análise que segue consideramos que é na contradição entre ações direcionadas ao confinamento compulsório, que referem processos de criminalização e punição e a propagação de discursos protetivos fundamentados na prestação da assistência, destinada à sua regeneração, que se objetivou historicamente a política pública destinada aos adolescentes pobres considerados delinquentes no Brasil. Compreendemos que, ao mesmo tempo em que as ações destinadas a este grupo de adolescentes, se firmam como medidas protetivas, através da concessão de alimentação, abrigo, educação e profissionalização, tais ações estiveram embasadas, ideológica e por vezes objetivamente, em processos de punição, impressos através da lógica de disciplinarização dos pobres, direcionada pelo Estado capitalista, por meio da contenção e isolamento em instituições fechadas, àqueles considerados

“perigosos”. Ainda, que convivendo historicamente, os polos proteção e punição se equilibram ou se alteram como um pêndulo entre o aprofundamento de ações evidentemente punitivas e aquelas relacionadas à proteção e auxílio, sendo este movimento equilibrado ou tendente para um extremo ou outro, de acordo com as tensões inscritas na organização e direção social presentes em cada contexto e período histórico de nossa sociedade.

Palavras-chave

Adolescente; Ato infracional; Assistência; Proteção; Punição; FUNABEM; SINASE.

Abstract

Celestino, Sabrina; Rizzini, Irene (Advisor). **FUNABEM and SINASE:** the dialectic of social and educational services in Brazil. Rio de Janeiro, 2015. 342. Doctoral Thesis – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The goal of this thesis is to analyze the trajectory of care policy for the poor teenager, accused and sentenced in court, for committing acts comparable to crimes having as a starting point, the proposed actions by the Brazilian State, materialized through the normative proposition and specific institutions designed for this population, from the proclamation of the Brazilian Republic. Taking as the focus of this research, the peculiarity of the care given to "underage infringer" under the aegis of *National Welfare of Children Foundation* (FUNABEM) established in 1964, and its current expression, referenced by the Children and Adolescents Statute and, in a special way, by the National System of Socio-Educational Services promulgated in 2012 we highlight the attempt for understanding the role of assistance in the care provided to the group of teenagers herein, since the beginning of this kind of actions, to the contemporary context in which social assistance reaches the status of social security policy in the light of the Constitution of 1988. For the following analysis we consider that is in the contradiction between actions aimed at compulsory confinement, referring processes of criminalization and punishment and the spread of protective speeches based on the provision of assistance aimed at regeneration, which is aimed historically public policy for the poor adolescents considered delinquents in Brazil. We understand that, while the actions to this group of teenagers established as protective measures through food concession, refuge, education and vocational training, such actions have been informed, ideological and sometimes objectively, in punishment processes, printed by the logic of disciplining the poor, directed by the capitalist State, by means of restraint and seclusion in closed institutions, those considered "dangerous". Even if living historically together, the poles of protection and punishment are balanced or change like a pendulum between the deepening of course punitive actions and those related to the

protection and assistance, which is balanced movement or tending to one extreme or the other, according with tensions inscribed in social organization and direction present in every context and historical period of our society.

Keywords

Adolescents; Juvenile Offense; Social Assistance; Protection; Punishment; FUNABEN; SINASE.

Sumário

| | |
|---|-----|
| 1. Introdução | 21 |
| 1.1 Premissas para a análise, percurso de elaboração teórica e estruturação da pesquisa | 37 |
| 2. Conter e regenerar: conteúdos históricos presentes nas normativas destinadas ao “menor delinquente” no Brasil | 56 |
| 2.1. O princípio de igualdade de direitos: somos todos desiguais perante a lei | 58 |
| 2.2. Reafirmando a contradição: a formação social brasileira e o processo histórico de negação de direitos | 67 |
| 2.3. Código de Menores 1927: a ratificação da desigualdade na lei e a contradição entre punição e proteção a partir da prestação de “assistência” | 72 |
| 2.4. O Código de Menores de 1979: a situação irregular do menor com desvio de conduta e a prestação de assistência | 87 |
| 2.5. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o princípio de Proteção integral | 101 |
| 3. “Proteção e Assistência”: O papel das instituições no atendimento ao “menor delinquente” | 122 |
| 3.1. Compreendendo o sentido da “prestação de assistência” e a assistência ao “menor” | 127 |
| 3.2. Conceituando instituições: considerações político-ideológicas | 134 |
| 3.2.1. Compreendendo as instituições em seus aspectos funcional-organizativos | 139 |
| 3.2.2. O saber/poder inscritos nas práticas profissionais e o aspecto classificatório/disciplinar das instituições | 145 |
| 3.3. Histórico das instituições destinadas a “menor” delinquente no Brasil: um olhar a partir do Rio de Janeiro | 153 |
| 3.3.1. Trabalho e disciplina como instrumentos voltados a “regeneração” | 153 |
| 3.3.2. Centralização e sistematização da assistência ao “menor” | 163 |

| | |
|--|-----|
| 4. A Assistência Condicionada à internação: Considerações sobre o atendimento ao “menor delinquente” sob o modelo de Política Social gestado pela FUNABEM | 175 |
| 4.1. Para uma análise crítica da FUNABEM: condições históricas e conjunturais inscritas na criação da “instituição de bem-estar” | 183 |
| 4.2. O processo de transição entre o Serviço de Assistência ao Menor e a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor | 193 |
| 4.3. A Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor: modernização, tecnocracia e operacionalidade na prestação de assistência ao menor | 201 |
| 4.4. O discurso de reintegração do menor marginalizado “com conduta antissocial” | 227 |
| 5. Adolescente e Ato Infracional na cena contemporânea: a assistência como o contraditório instrumento promotor de direitos e perpetuador da punição | 240 |
| 5.1. Reconfigurações no atendimento ao “problema do menor no Brasil”: Considerações sobre os condicionantes presentes a partir da década de 1970 | 248 |
| 5.2. Interação comunitária e descentralização: considerações sobre as transformações na política de atendimento para criança e adolescente no Brasil, a partir da década de 1980 | 256 |
| 5.3. Nascimento tardio e desenvolvimento prematuro: a precarização das políticas sociais no Brasil entre as décadas de 1990 e 2000 e o atendimento à criança e ao adolescente | 265 |
| 5.4. A política de atendimento socioeducativa no Brasil: Considerações sobre sua estruturação recente | 275 |
| 5.5. Condicionantes contemporâneos: entre a efetivação de direitos e a criminalização | 285 |
| 6. Considerações Finais | 297 |
| 7. Referências bibliográficas | 304 |
| 8. Anexos | 317 |

Listas de Figuras

| | |
|---|-----|
| Figura 1 - Propensão hereditária ao crime | 89 |
| Figura 2 - Pré-disposição ao crime, necessidade de regeneração | 94 |
| Figura 3 - Internação como última solução | 96 |
| Figura 4 - A influência dos organismos internacionais no atendimento à criança e ao adolescente no Brasil | 203 |
| Figura 5 - Conselho Nacional FNBEM | 204 |
| Figura 6 - Propaganda contrária à internação | 206 |
| Figura 7 - Propaganda contrária à internação | 206 |
| Figura 8 - Propaganda contrária à internação | 207 |
| Figura 9 - Propaganda pró-FUNABEM | 207 |
| Figura 10 - Convênios para construção de instituições para Menores | 210 |
| Figura 11 - Reforma da infraestrutura | 216 |
| Figura 12 - Reforma da infraestrutura | 216 |
| Figura 13 - Construção de nova unidade | 216 |
| Figura 14 - Construção de nova unidade | 217 |
| Figura 15 - Construção de nova unidade | 217 |
| Figura 16 - Atuação junto ao problema do menor | 219 |
| Figura 17 - Atuação junto ao problema do menor | 219 |
| Figura 18 - Atuação junto ao problema do menor | 219 |
| Figura 19 - Visita da ESG | 221 |
| Figura 20 - Visita da ESG | 222 |
| Figura 21 - Problema do menor como problema psicossocial | 222 |
| Figura 22 - Centros de Recepção e Triagem | 225 |
| Figura 23 - Atendimento CTR | 225 |
| Figura 24 - Atendimento CTR | 226 |
| Figura 25 - Atendimento CTR | 226 |
| Figura 26 - Métodos “inovadores” de atendimento | 227 |

| | |
|--|-----|
| Figura 27 - Métodos “inovadores” de atendimento | 228 |
| Figura 28 - Processos de “Marginalização” | 233 |
| Figura 29 - Contra a intervenção policial no atendimento ao menor | 257 |
| Figura 30 - Menor como público-alvo da educação e não da polícia | 257 |
| Figura 31 - Auxílio ao menor participante das atividades Profissionalizantes | 261 |

Listas de Gráficos

| | |
|---|-----|
| Gráfico I - CMDCA nos municípios e capitais do país | 267 |
| Gráfico II: Situação dos Conselhos estaduais no país | 267 |
| Gráfico III: Situação dos Conselhos Estaduais no país | 268 |
| Gráfico IV: Evolução das internações no Brasil –década de 1990/2000 | 288 |
| Gráfico V: Evolução da privação e restrição de liberdade no Brasil 1990/2000 | 289 |

Lista de Siglas

| | |
|---------|---|
| A.I | Ato Institucional |
| ARENA | Aliança Revolucionária Nacional |
| ASA | Ação Social Arquidiocesana |
| CAPs | Caixa de Aposentadorias e Pensões |
| CBIA | Centro Brasileiro para Infância e Adolescência |
| CBCISS | Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais |
| CEDCA | Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente |
| CEDEP | Centro de Estudos e Desenvolvimento de Pessoal |
| CEPAL | Comissão Econômica para a América Latina |
| CFESS | Conselho Federal de Serviço Social |
| CIESPI | Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância |
| CLT | Consolidação das Leis Trabalhistas |
| CONANDA | Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente |
| CPI | Comissão Parlamentar de Inquérito |
| CMDCA | Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente |
| CRESS | Conselho Regional de Serviço Social |
| CREAS | Centro de Referência Especializado de Assistência Social |
| CRIAAD | Centro de Recursos Integrados de Atendimento ao Adolescente |
| CRIAM | Centro de Recursos Integrados de Atendimento ao Menor |
| CSS | Conselho de Serviço Social |
| CTR | Centro de Triagem e Recepção |
| DEGASE | Departamento Geral de Ações Socioeducativas |
| DNA | Desoxyribunucleic Acid |

| | |
|---------|---|
| DNCr | Departamento Nacional da Criança |
| D.O | Diário Oficial |
| ECA | Estatuto da Criança e do Adolescente |
| ESG | Escola Superior de Guerra |
| FAETEC | Fundação de Apoio à Escola Técnica |
| FEBEM | Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FNBEM | Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor |
| FUNABEM | Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor |
| GIFI | Grupo de Identificação de Fundos Internos |
| IAPs | Instituto de Aposentadorias e Pensões |
| IHA | Índice de Homicídios na Adolescência |
| INAMPS | Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social |
| INPS | Instituto Nacional de Previdência Social |
| LA | Liberdade Assistida |
| LBA | Legião Brasileira de Assistência |
| LOAS | Lei Orgânica da Assistência Social |
| LOPS | Lei Orgânica da Previdência Social |
| MAPA | Memória da Administração Pública |
| MDB | Movimento Democrático Brasileiro |
| OEA | Organização dos Estados Americanos |
| OIT | Organização Internacional do Trabalho |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OPA | Operação Pan-Americana |
| PNBEM | Política Nacional de Bem-Estar do Menor |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PNAS | Política Nacional de Assistência Social |
| PSC | Prestação de Serviço à Comunidade |
| PUC | Pontifícia Universidade Católica |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| SAM | Serviço de Assistência ao Menor |
| SEASDH | Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos |
| SDH | Secretaria de Direitos Humanos |

| | |
|--------|--|
| SECC | Secretaria de Estado da Casa Civil |
| SEEDUC | Secretaria de Estado de Educação |
| SEDH | Secretaria de Estado de Direitos Humanos |
| SEFAS | Secretaria de Estado da Família e Assistência Social |
| SEIJ | Secretaria da Infância e da Juventude |
| SEJ | Secretaria de Estado e de Justiça |
| SEJDIC | Secretaria de Estado de Justiça de Direitos do Cidadão |
| SEDHU | Secretaria de Estado de Justiça e de Direitos Humanos |
| SEJDH | Secretaria de Estado de Justiça de Direitos Humanos |
| SEJNIT | Secretaria de Estado de Justiça e Interior |
| SIAN | Sistema de Informação do Arquivo Nacional |
| SINASE | Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo |
| SINPAS | Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social |
| SOS | Secretaria de Obras Sociais |
| SUAS | Sistema Único de Assistência Social |
| TCC | Trabalho de Conclusão de Curso |
| TCLE | Termo de Consentimento Livre e Esclarecido |
| TIAR | Tratado Interamericano de Assistência Recíproca |
| TJRJ | Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro |
| UERJ | Universidade do Estado do Rio de Janeiro |
| UFF | Universidade Federal Fluminense |
| UNICEF | United Nations Children Fund |

Estar em solidão significa estar consigo mesmo; e, portanto, o ato de pensar, embora possa ser a mais solitária das atividades, nunca é realizado inteiramente sem um parceiro e sem companhia.

Hannah Arendt

1

Introdução

Inspetoria do Corpo de Agentes e Segurança Pública do Distrito Federal

13 de junho de 1908

“Ex Sr Dr Chefe de Polícia

Cumpre-me fazer apresentar a Vs Ex, o Menor Galdino Cesar, preso por agentes d’esta inspetoria, por andar vagando pelas ruas desta cidade.

Pelas sindicâncias que se procedeu, verificou-se ser este menino filho adoptivo de Antonio de tal, residente a Travessa Cabuçu nº 22, cujo senhor pede para ser o menor colocado na Armada, visto ele não ter recursos para mantê-lo e assim como ser ele muito rebelde e malcriado”

(GIFI, DOCUMENTOS DE POLÍCIA – ARQUIVO NACIONAL. Rio de Janeiro.)

O verdadeiro destino de Galdino não sabemos ao certo. Talvez a “Armada” – instituição que se assemelha ao nosso atual serviço militar obrigatório, a Casa de Correção do Rio de Janeiro, uma Escola de Reforma, uma Colônia Correcional, quem sabe?

A exemplo de Galdino, muitos outros meninos e meninas passam a estar sob jugo do Estado brasileiro, através de suas instituições “assistenciais-educacionais”¹, apoiados em ideais propagados em meio à República recém-criada, no início do século XX.

Tais ideais, baseados na busca pela modernização do país, reconheciam a falta de recursos, a rebeldia e a vadiagem de crianças e adolescentes pelas ruas da cidade do Rio de Janeiro, como indicadores necessários a uma intervenção, através de sua institucionalização e da “prestação de assistência”², processos estes, fundamentados pela ideologia de “Ordem e Progresso”, conforme nos ensina José Murilo de Carvalho em sua obra: *A formação das almas: o imaginário da república no Brasil* (1990).

¹ Aqui estamos nos referindo aos termos utilizados para caracterizar as instituições destinadas a crianças e adolescentes pobres no Brasil, até a década de 1990, quando ocorreu a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente reconfigurando o paradigma de atendimento para este público.

² Destacamos entre aspas a referida ação, na tentativa de reproduzir o conceito originalmente disposto nas legislações específicas. Ao longo deste trabalho e dos capítulos que seguem procuraremos elucidar o real sentido inscrito na utilização do termo.

A embrionária nação capitalista que desabrochava, não poderia atingir seu projeto civilizatório e modernizador, ou seja, o progresso almejado, sem que recursos fossem empregados em prol da “ordem”, por meio do ajustamento e do disciplinamento dos indivíduos dentre os quais, as crianças e os adolescentes pobres foram eleitos como público prioritário.

A construção da categoria “menor”, conforme analisa Irene Rizzini no livro *O Século Perdido* (2008), desponta na passagem do século XIX para o século XX, categorizando de forma generalizada um tipo de criança e de adolescente, os pobres, dicotomizados entre os considerados abandonados e aqueles compreendidos como delinquentes.

O suposto abandono moral e material vivenciado por estes meninos e meninas, que poderia culminar em efeitos danosos para os próprios, bem como, para a sociedade em geral, foi apontado como argumento e justificativa para a intervenção por parte do Estado brasileiro, que a partir da década de 1920, inaugura um conjunto de legislações e instituições específicas, que objetivaram a chamada Política de Proteção e Assistência à infância abandonada e delinquente.

No que tange aos “delinquentes”³, a institucionalização e a prestação de assistência podem ser considerados os recursos mais “avançados” a época, destinados à sua regeneração. Tais recursos envoltos historicamente pelos discursos de reeducação e atualmente ressocialização, ao mesmo tempo em que permanecem inscritos nas intervenções do Estado, ao longo do desenvolvimento das políticas públicas direcionadas para este grupo são reconfigurados, em diferentes contextos de nossa história, compatíveis a formação e organização social da sociedade e do Estado em cada período histórico, e às respostas oferecidas por este último, ao enfrentamento a questão da delinquência.

Os menores delinquentes inscreveram-se nas ações punitivas do Estado desde o Brasil Império, haja vista, que o Código Criminal do Império (1830), lhes indicava a idade penal e as penas, cumpridas indistintamente em relação aos indivíduos adultos, podendo-lhe ser aplicadas inclusive as penas de galés, prisão com trabalho forçado. Após a proclamação da República, em 1889, podemos

³ Apesar de discordamos da utilização do termo para caracterizar adolescentes julgados e sentenciados, pela autoria de atos análogos a crimes, em algumas passagens das elaborações aqui descritas, ele será elucidado a exemplo do disposto nas normativas específicas e da forma como foi apropriado socialmente, com vistas, a facilitar a compreensão.

verificar a construção de um complexo normativo, assistencial e educativo específico voltado para crianças e adolescentes pobres, que passa a investir na chamada proteção dos abandonados empenhando-se, em disciplinar os “braços” potenciais a serem empregados na moderna indústria capitalista⁴. Estas medidas tratavam também de corrigir os delinquentes, aqueles meninos e meninas indóceis que não se adequavam ao ordenamento social, quase sempre, “contaminados” pelos males propagados pela condição de pobreza, que de alguma maneira, agravava o que a genética já havia predisposto como danoso⁵.

O Código Criminal de 1890 aboliu a escravidão e a pena de morte, e absorveu em seu conteúdo, a proposta punitiva de encarceramento e regenerativa concentrada no trabalho, propagada pelo ideário capitalista. Cumprindo ainda a função de ordenamento e controle, sobretudo, através da criminalização da pobreza, o referido código, em seu Livro III, das contravenções em espécie, imputava aos mendigos, vadios e capoeiras as penas de prisão com trabalho obrigatório e aos menores delinquentes, as penas disciplinares.

A correção dispensada aos menores delinquentes cumprira não apenas um papel jurídico-legal, mas lidava moralmente com o problema da criminalidade, analisada como um efeito imoral da pobreza, sendo o delito compreendido como um sintoma de uma personalidade patológica, causada pela suposta degenerescência, conforme indica BATISTA (2011).

A questão social expressa na realidade destes meninos e meninas como produto da desigualdade estabelecida no âmbito da sociedade de classes, historicamente fora individualizada, referenciada em um viés moral, culpabilizando-os e as suas famílias pelos chamados efeitos deletérios da pobreza, expressos na autoria de atos reconhecidos como delitos/crimes.

É na contradição entre ações direcionadas ao confinamento compulsório, que referem processos de criminalização e punição e a propagação de discursos protetivos fundamentados na prestação da assistência, destinada à sua

⁴ Aqui tomamos por premissa a absorção do trabalho de crianças e adolescentes nas indústrias capitalistas, conforme ressaltado por Marx (1867), fato que no Brasil será oficializado em 1891, pelo Decreto nº 1.313, o qual estabeleceu providências para regularizar o trabalho dos menores empregados nas fábricas da Capital Federal.

⁵ Estamos nos baseando nos postulados científicos relacionados à eugenia, movimento científico e social referenciado na Europa no século XVII e de forma especial no século XIX, que no Brasil, será difundido pela medicina de cunho higienista, apropriado por instituições públicas a exemplo do sistema de justiça.

regeneração, que se objetivou historicamente a política pública destinada aos adolescentes pobres considerados delinquentes no Brasil.

Compreendemos que, ao mesmo tempo em que as ações destinadas a este grupo de adolescentes, se firmam como medidas protetivas, através da concessão de alimentação, abrigo, educação e profissionalização, tais ações estiveram embasadas ideológica⁶ e por vezes objetivamente, em processos de punição, impressos através da lógica de disciplinarização dos pobres, direcionada pelo Estado capitalista, por meio da contenção e isolamento em instituições fechadas, àqueles considerados “perigosos”.

Convivendo historicamente, os polos proteção e punição são evidenciados no atendimento ao menor delinquente materializados, por meio de ações eminentemente punitivas e aquelas relacionadas à proteção e auxílio, sendo este movimento dialético, e sua expressão resultante das tensões inscritas na organização e direção social presentes em cada contexto de nossa história.

No que tange, especificamente, à política de atendimento sobre a qual nos debruçamos, as contradições aqui referidas podem ser verificadas concretamente quando a analisamos a partir de duas dimensões: A primeira dimensão relacionada às normativas e legislações, que fundamentam o atendimento direcionado à criança e ao adolescente. Estas, ao mesmo tempo em que podem ser consideradas instrumentos destinados à proteção deste grupo, através da inscrição legal de ações destinadas a este fim, expressam conteúdos profundamente preconceituosos e punitivos, em especial, quando relacionados a adolescentes acusados da prática de atos análogos a crimes.

A segunda dimensão relacionada às instituições apresenta caráter contraditório muito semelhante, ao das legislações. Propostas como espaços destinados a prestar proteção e assistência, estes irão se configurar também, como

⁶ Nas análises aqui dispostas partimos da compreensão de Karl Marx sobre o conceito de ideologia como “falsa consciência”, consciência ilusória da realidade direcionada pela classe dominante. No entanto, concordamos com Lowy (2015), quando o autor ao abordar a referida categoria, opta por considerá-la como “visão social de mundo, conjuntos estruturados de valores, representações, ideias e orientações cognitivas. Conjuntos esses unificados por uma perspectiva determinada, por um ponto de vista social, de classes sociais determinadas”. (LOWY, 2015, p. 21). Ainda indo ao encontro das reflexões oferecidas pelo autor, no que concerne às ideologias, as “visões sociais de mundo” estamos considerando aqui, aquelas denominadas visões ideológicas, aquelas que servem “para legitimar, justificar defender ou manter a ordem social do mundo” (LOWY, 2015, p. 21).

recintos nos quais crianças e adolescentes pobres são expostos a posturas contemporaneamente reconhecidas, como violadoras de seus direitos, dentre as quais se destacam; o confinamento e o isolamento atemporal e em consequência disto, a perda de vínculos familiares e do convívio social, estando expostos ainda, a situações de maus-tratos físicos e psicológicos.

É importante ressaltar, que tais aportes presentes nas legislações e instituições destinadas ao grupo de adolescente aqui em destaque se sedimentaram, no discurso médico higienista, fundamentado pela eugenia, difundido no Brasil, a partir do século XX, se inscrevendo no sistema jurídico específico destinado para a menoridade, a partir da década de 1920, aglutinando também, as áreas do conhecimento consideradas auxiliares ao sistema de justiça, inseridas nas instituições específicas criadas para este público, que se debruçavam em compreender as causas dos “crimes” e a propor formas de “tratamento e regeneração”.

Os saberes que buscaram propagar o ideal de proteção inscrito nas legislações e instituições destinadas aos menores delinquentes, ao mesmo tempo em que se concentraram potencialmente para este fim, evidenciaram-se como produtores e reprodutores de consensos, sobre um dado perfil imputado aos delinquentes e as suas famílias, contribuindo em muito para a perpetuação da imagem de perigosos, imorais e indolentes.

Para este grupo de adolescentes se destinou historicamente um conjunto de legislações, instituições e práticas que ratificam a associação contraditória entre proteção e punição. Tal contradição longe de ser particular a esta área encontra-se alinhada aquela inerente à própria sociedade capitalista, a qual se destaca fundamentada pelo ideal de liberdade, no entanto, sustenta-se por meio da apropriação privada dos meios de produção e de seu produto, centralmente na alienação da força de trabalho.

A estas contradições, pioneiramente analisadas por Karl Marx (1867), são acrescidas aquelas advindas da composição do Estado, o qual segundo a análise proposta pelo autor é composto e direcionado, pela burguesia estabelecida como classe dominante. Esta teria por fim último o desenvolvimento de condições plenas a perpetuação de seus interesses econômicos, no que tange à estrutura

sedimentada pelo modo de produção capitalista e políticos enquanto classe que detém a direção social.

Sendo assim, para a análise da política de atendimento direcionada a adolescentes pobres, reconhecidos como delinquentes consideramos como premissa, a compreensão do caráter de classe embutido em sua execução. Permanecemos a cerca de dois séculos, enclausurando e punindo adolescentes negros e pobres, a partir de uma análise seletiva que toma a pobreza como indicador de periculosidade e imputa culpa individual a estes meninos, meninas e suas famílias, por sua condição de pobreza, sua “postura indócil” e pela autoria de atos infracionais.

No entanto, este mesmo Estado, que pune e culpabiliza, vem sendo compelido ao atendimento das necessidades sociais dos adolescentes aqui em destaque, inicialmente como uma estratégia de contenção, voltada a sua regeneração, com vistas, à manutenção da ordem, mas, sobretudo, a partir da década de 1980, demandado a intervir a partir de reivindicações pautadas, pela perspectiva de defesa e efetivação de seus direitos.

Para analisar esta contradição tomamos como referência os estudos de Antônio Gramsci o qual, compreende o Estado enquanto ampliado, tendo sua direção composta pela classe dominante, que emprega suas ações buscando a manutenção das condições para a perpetuação do modelo de sociedade e do Estado de classe, do *status quo*, do disciplinamento e da submissão dos indivíduos, mas que ao mesmo tempo, é tensionado à propagação de medidas protetivas pelas reivindicações da classe trabalhadora, sobretudo, a partir do século XIX.

Para o grupo de adolescentes sobre os quais nos debruçamos, as ações propagadas pelo Estado brasileiro estiveram de forma histórica inscritas na contradição entre protegê-los e assisti-los, com vistas, a regenerá-los em prol da formação de cidadãos trabalhadores, dóceis e disciplinados ao ordenamento social, mas ao mesmo tempo, investido em puni-los, ocultando-os da sociedade, no sentido de sua “neutralização”, conforme nos ensina Nilo Batista (2003).

A partir desta concepção contraditória entre proteger e punir é que buscamos, na presente tese, analisar a política de atendimento destinada ao adolescente pobre, acusado e sentenciado judicialmente, pela prática de atos

análogos a crimes no Brasil. Para isto, partimos das origens destas ações no contexto nacional, a partir da década de 1920, passando por sua reestruturação operativa a partir da criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, em 1964, até sua expressão atual, referenciada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e de maneira especial, pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, promulgado em 2012.

Estabelecemos como “fio condutor” para a análise de três períodos históricos e conjunturais tão diferenciados a persistência da relação contraditória entre proteção e punição. No estudo que segue, no que tange à política de atendimento destinada ao adolescente considerado delinquente no Brasil entendemos que, o que particulariza as experiências de atendimento pelas instituições do Estado a este grupo, em momentos diferenciados da realidade brasileira é a presença constante de ações, que ao mesmo tempo em que são apontadas como protetivas, revelam-se punitivas e criminalizadoras.

Outro ponto que evidencia permanências entre as ações desenvolvidas pelo Estado brasileiro, em períodos históricos diferenciados se encontra no fato, de que, historicamente as ações desta esfera estiveram vinculadas a noção de assistência e num momento recente oficialmente inscrita na Política de Assistência Social. Sendo assim, no processo de estudo, pesquisa e análise, que aqui empreendemos oferecemos lugar de destaque a compreender o lugar da assistência no atendimento prestado ao grupo de adolescentes aqui referidos, desde a origem das ações desta espécie, até o contexto contemporâneo quando alcança o *status* de política social setorial.

A busca por compreender o sentido das ações públicas dispensadas pelo Estado aos adolescentes denominados delinquentes revelando-se, inicialmente pela análise das legislações evidenciou que estes, ao longo da história, recebem diferentes nomenclaturas, mas figuram uma constante: o fato de serem considerados perigosos. Ao longo das transformações ocorridas na sociedade brasileira foram caracterizados como criminosos, delinquentes, com desvio de conduta, antissociais, infratores, em conflito com a lei e autores de ato infracional; denominações estas, carregadas de sentido sobre a forma perigosa como são reconhecidos socialmente.

A periculosidade aqui ressaltada, conforme nos ensina Batista (2003), está relacionada historicamente aos discursos da classe dominante enquadrados em uma suposta difusão do medo e da desordem, servindo para justificar estratégias de disciplinamento sobre as massas, em especial, sobre seu contingente inadaptado.

A função de disciplinar os menores delinquentes ficou a cargo do sistema de justiça do menor objetivado efetivamente, pela prática de assistência propagada oficialmente pelo Estado brasileiro a partir de 1920. Mas por que a assistência? Partindo da história do menino Galdino, que introduz nossa reflexão, cabe questionar: qual é a relação entre a existência da falta de recursos e a rebeldia? Qual é a relação da falta de recursos com a vadiagem pelas ruas? Qual é o mandato reconhecido na chamada assistência, que a coloca na linha de frente do atendimento aos “menores delinquentes”?

A prestação de assistência pelo Estado capitalista ocupa um lugar cativo, tanto no sentido de auxílio à reprodução social e material da classe trabalhadora, quanto na reprodução de valores e modos de ser e estar em sociedade, ambos direcionados à aceitação do sistema produtivo e ao modelo de sociedade e de vida impostos.

Jacques Donzelot, em “A polícia das famílias”, nos apresenta elementos para pensar a construção social da instituição família, a partir do século XVII até o século XIX na realidade francesa, oferecendo destaque à intervenção estatal neste processo. O autor apresenta os fundamentos do processo “familização” destacando desde áreas do conhecimento a exemplo da medicina a recursos públicos como a “habitação social”, empregados em prol da moralização e propagação de padrões familiares (DONZELOT, 2001 p. 42), inspirados no modelo burguês socialmente difundido, ressaltando a assistência às famílias como elemento disciplinador.

No Brasil, a assistência prestada pelo Estado, também elegeu por público-alvo inicial a família trabalhadora, sobretudo, mulheres e crianças conforme referem Iamamoto e Carvalho (2006). Mas esta mesma ação foi convocada a lidar com o “problema do menor” crianças e adolescentes pobres, considerados pela visão de mundo direcionada pela classe dominante, como abandonados e/ou

delinquentes oriundos de famílias desajustadas, que demandavam a intervenção do Estado.

Do modelo específico de atenção ao “menor”, inaugurado pelo Serviço de Assistência ao Menor (SAM-1941), perpassando a Política Nacional de Bem-Estar do Menor, executada pela FUNABEM (1964), até a atenção proposta pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE-2012), a assistência, ocupará lugar central nas ações destinadas à regeneração/ressocialização do adolescente classificado como delinquente.

Reconhecida como ação que dará suporte à efetivação das sentenças geradas pelo sistema de justiça, a assistência seja enquanto ação isolada ou já estruturada enquanto Política Social Setorial é historicamente demandada como recurso para atuar junto aos chamados criminosos e delinquentes. Mas por quê? De que forma? Qual é a potencialidade reconhecida na assistência que a faz quase que um apêndice do sistema de justiça juvenil brasileiro?

Para além da ausência de recursos, a condição de pobreza foi e permanece compreendida, como perda de valores morais e sociais, que oferece ao indivíduo pobre, estigmas e uma identidade social expressa enquanto indolente, preguiçoso, “espertalhão”, malandro, adjetivos que culminariam na estruturação do “menor delinquente”, primeiro passo na escala de construção do “tipo bandido”, caracterização forjada a partir do “mito das classes perigosas” conforme nos ensina Cecília Coimbra (2001).

É contra este processo que a assistência é chamada a intervir, contra a ausência de recursos e de uma dada moralidade, que fundamentada num padrão burguês, propagada pela classe dominante, refere ao pobre e a seu modo de vida, a degeneração dos valores por ela impostos e uma potencial ameaça à ordem social estabelecida, visão de mundo orientada pelas visões ideológicas pautadas por um conjunto de teorias científicas, que associaram historicamente pobreza, periculosidade e criminalidade.

Em diferentes períodos históricos, a assistência é chamada a atuar junto aos delinquentes. A partir da década de 1920 pelo Código de Menores de 1927 e em especial, após a criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM- 1941), a assistência, racionalizada pela burocracia estatal, teve por função oficial, atuar

sobre o problema do menor abandonado e delinquente e investir, em se tratando destes últimos, em seu ajustamento e regeneração.

Sob a égide da Fundação de Bem-estar do Menor (1964), a assistência foi propagada destinada a contribuir com o bem-estar do menor, mas principalmente, com a efetivação da doutrina de segurança nacional e a integração do país voltada ao desenvolvimento. A regeneração do menor portador de conduta antissocial, vinculada historicamente à disciplinarização e ajustamento, assume, sobre o período de ditadura civil-militar, a face autoritária e punitiva empregada de forma ampla na sociedade brasileira, que se desenvolve pós-1964.

A partir da década de 1990 e, sobretudo, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a assistência se destaca como política social setorial, inscrita enquanto política de seguridade ao lado, da previdência social e da saúde, alcançando o *status* de direito, a ser acessado a quem necessitar. Nos anos 2000, a partir do Sistema Único de Assistência Social e ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, no que tange aos adolescentes acusados e sentenciados pela prática de ato infracional, a assistência é destacada com o papel de proteção e promoção destes, tomando por premissa o atendimento em meio aberto.

Há uma vinculação orgânica entre a intervenção do Estado, por meio de ações caracterizadas com de assistência e a política de atendimento destinada ao adolescente reconhecido como delinquente, e é pela análise da história, compreendida como dialética e contraditória, que a presente tese tem por objetivo analisar a trajetória desta política de atendimento considerando, a particularidade de sua origem e sua expressão atual.

Para este fim, nos debruçando sobre dois momentos históricos deste atendimento: a Política Nacional de Bem-Estar do Menor, através da FUNABEM e a atual política de atendimento expressa através do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo SINASE, tendo por referência, o contexto da cidade do Rio de Janeiro. A escolha pela análise do contexto da cidade carioca se justifica devido ao fato, de ter sido no Rio de Janeiro, ainda Distrito Federal, onde as primeiras ações destinadas à proteção e assistência pública aos ditos menores se fizeram presentes. É nesta região que estão localizadas muitas das instituições históricas que acolheram os adolescentes que aqui destacamos.

Fundamentados pelos estudos históricos que se debruçam sobre a construção de Políticas Sociais voltadas a crianças e adolescentes no Brasil, verificamos que muitos destes “maus meninos” foram institucionalizados em grandes instituições educacionais-assistenciais, criadas pelo Estado brasileiro, empenhado numa missão tutelar de regeneração, tendo a assistência enquanto recurso.

Sendo assim, na construção que segue, daremos ênfase, em especial, à análise dos discursos e ações que marcaram e marcam a requisição da chamada assistência tanto sobre a égide da PNBEM, quanto aos atuais preceitos proposto pelo SINASE questionamo-nos: No que estes modelos de atendimento se assemelham? No que se diferem? Quais os avanços em nível de atenção e direitos se destacam em ambos? Que avanços podemos verificar atualmente, em relação ao modelo de atendimento anteriormente proposto? Que permanências ainda se fazem presentes?

Para a proposta que segue organizamos a estrutura do presente trabalho de tese em quatro capítulos. Propomos, no Capítulo 1, uma análise introdutória, que abarque o Estado capitalista, a constituição de direitos e a proposição de políticas sociais no âmbito deste modelo de sociedade e de Estado, buscando analisar sua particularidade na realidade brasileira. A partir disso, nos propomos a analisar as contradições inscritas na primeira dimensão por nós destacada: a dimensão das normativas.

Buscamos realizar uma análise crítica acerca do direito e de sua positivação através das leis, buscando obter elementos para refletir sobre a construção do respaldo normativo específico destinado à criança e ao adolescente no Brasil, tendo por foco a forma como as legislações específicas se referiam e ainda se referem ao seu público-alvo, em especial, ao adolescente envolvido na autoria de atos infracionais análogos a crimes.

Neste capítulo, nos propomos a analisar as três normativas destinadas a crianças e adolescentes no Brasil, o Código de Menores, de 1927, sua versão revisada em 1979 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). Visamos evidenciar, que estas particularizaram em cada período histórico, uma determinada compreensão sobre o grupo de adolescentes reconhecidos inicialmente como delinquentes, determinando diferentes denominações afixadas

no perfil de perigoso. A partir disso, nos propomos a refletir sobre as ações dispensadas para seu atendimento, as quais a nosso ver se concentraram, sobretudo, na institucionalização em instituições fechadas e no discurso de prestação de assistência, voltados à regeneração.

Caminhando neste processo de análise tendo por base, as ações destinadas aos meninos e meninas foco de nossa pesquisa, no Capítulo 2, nos empenhamos em aprofundar a compreensão no que tange a estas ações, partindo de uma análise conceitual acerca da “prestação de assistência” e da relação condicional desta com a inserção dos adolescentes em instituições fechadas.

Para este fim, debruçamo-nos sobre a análise do conceito de instituições abordando-o a partir de três aspectos distintos, os quais a nosso ver, fundamentam sua constituição e o mandato conferido a estes espaços no modelo de sociedade capitalista, quais sejam: os aspectos político-ideológico, funcional-organizativo e de práticas. Aliada à análise das instituições enveredamos esforços em compreender, os sentidos e ideais históricos empregados às ações de assistência inscritas, no atendimento ao adolescente considerado delinquente, buscando compreender as ideologias que embasaram a proposição destas ações, propagadas pelo Estado brasileiro, a partir do século XX e os preceitos que embasam sua expressão contemporânea.

Considerando estas premissas nos debruçamos especificamente sobre a análise da política de atendimento destinada às crianças e adolescentes pobres no Brasil, empenhando-nos em compreender a construção do complexo institucional e as ações específicas direcionadas para os adolescentes considerados delinquentes, intencionando evidenciar o sentido contraditório impresso nestas.

É válido ressaltar que, neste capítulo, elegemos como ponto de partida para a análise o século XIX, no Brasil, abarcando desde a ingerência do governo imperial, em que se propagaram as primeiras ações destinadas à estruturação do complexo punitivo nacional, o qual acolhia indistintamente adultos e adolescentes, até o período pós-proclamação da república, a partir do qual, fora proposto um complexo normativo e institucional específico para a menoridade. A partir disso, consideramos centralmente, a experiência do governo de Getúlio Vargas, em consequência da criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM)

em 1941, primeira instituição pública de fato, que irá sistematizar e em alguma medida, unificar a política pública destinada à criança e ao adolescente no Brasil.

No Capítulo 3, intencionamos evidenciar objetivamente os argumentos que sustentam a tese defendida na presente construção. Buscamos destacar que as ações dispensadas pelo Estado brasileiro, ao atendimento dos adolescentes reconhecidos como delinquentes estão contraditoriamente, relacionadas a sua proteção, mas ao mesmo tempo, a sua punição. Para isto, nos debruçamos sobre o modelo de política social destinada à criança e ao adolescente pobre, inaugurado pela Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor e pela Política Nacional de Bem-Estar de Menor criadas em 1964 no Brasil, no bojo do governo militar.

Compreendemos que é sobre o modelo de atendimento inaugurado pela FUNABEM que a cultura da institucionalização, destinada à criança e ao adolescente pobre, sobretudo, aquele contingente considerado perigoso é radicalizado, através da compulsoriedade da inserção e confinamento destes, no complexo institucional que estruturava a FUNABEM e as FEBEMs em todo o Brasil.

Elencando os condicionantes que se inscreveram na erosão do Serviço de Assistência ao Menor (SAM) e aqueles que reportaram a criação da FUNABEM, propomos algumas premissas para a análise crítica do atendimento propagado pela instituição de bem-estar, as quais a nosso ver, coadunavam-se ao modelo de Estado e de política social impresso pelo governo militar no Brasil a partir de 1964. Ultrapassando uma análise endógena, limitada à temática da criança e do adolescente, procuramos localizar a FUNABEM e a prestação da assistência ao menor, como medidas embasadas pela Doutrina de Segurança Nacional e pela integração e desenvolvimento social do país aos moldes dos ditames impostos aos países latinoamericanos no período.

Em se tratando do grupo de adolescentes ao qual reservamos atenção, compreendemos que sobre a égide da FUNABEM, seu atendimento passa a obedecer a procedimentos técnico-operativos e burocráticos reportando ainda, a difusão de estudos e pesquisas sobre a chamada conduta antissocial, analisada tendo por fundamento, uma releitura de teorias eugênicas, propagadas desde o século XIX. Tais argumentos foram reatualizados pelo discurso de patologias

hereditárias e na influência negativa do meio, que a partir da década de 1950 são ressignificadas pela descoberta da estrutura do DNA.

Mas analisar o atendimento prestado pela FUNABEM implica também, considerar as experiências para além da institucionalização inauguradas neste período, que se fazem presentes até os dias atuais. Para isto estamos considerando a reconfiguração da gestão impressa à instituição de bem-estar a partir de 1977, quando, através da Lei nº 6.439/1977, passa a integrar o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), submetida ao mesmo Ministério, que promove, experiências concretas destinadas à integração familiar e comunitária, ideal presente no discurso da instituição desde sua criação.

É neste mesmo contexto que será proposto o atendimento destinado à semiliberdade e à medida de liberdade assistida, às quais mesmo contidas nas legislações específicas, o Código de Menores de 1927 e o Código de Menores de 1979, só tomam visibilidade e concretude a partir da década de 1980, estimulados por motivações diversas, muitas delas presentes, inclusive nos argumentos que conduziram a extinção da FUNABEM.

No quarto e último capítulo deste trabalho, nos empenhamos em analisar o contexto contemporâneo da Política de Atendimento destinada ao adolescente autor de ato infracional, considerando o contexto do Rio de Janeiro. Para este fim buscamos recuperar os debates propostos na década de 1980, sobretudo, pelos movimentos sociais, que se destinaram a denúncias a expressão punitiva presente na legislação vigente, o código de menores e nas instituições de atendimento.

Aliado a isto, nos apropriamos dos elementos inscritos na promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, na extinção da FUNABEM e na descentralização do atendimento socioeducativo, com vistas a elucidar os antecedentes que embasam a proposta de atendimento, atualmente sistematizada no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

A partir da década de 1990, em meio à proposta de mudança de paradigma, possibilitada pela reconfiguração da legislação específica, focamos nossa análise no estado do Rio de Janeiro, que em meio ao processo de reestruturação político-administrativa da política pública conservou grande parte das instituições até então, pertencentes à União.

Mas ainda que consideremos os avanços normativos, em termos de direitos e políticas públicas, destinadas a crianças e adolescentes, a partir da década de 1990 no Brasil, verifica-se que tal processo ocorreu no mesmo período em que se alterou a relação entre Estado e sociedade civil fundamentados pela lógica neoliberal, que embasa o processo de contrarreforma do Estado, conforme nos ensina BERHRING (2008), tal processo implicou a desresponsabilização de sua função protetiva materializada, através da proposição e execução das políticas sociais setoriais.

Neste contexto, no que tange à política de atendimento destinada ao adolescente sentenciado pela prática de ato infracional, esta será dotada de investimentos expressivos em termos de estruturação normativa e financiamento, no entanto, reportando duplo sentido em sua execução. Por um lado, verificamos o discurso de “valorização” das medidas em meio aberto referenciadas à precária, seletiva e focalizada política de assistência social. Por outro identificamos a destinação de investimento expressivos, para as instituições destinadas à execução das medidas privativas e restritivas de liberdade, as quais apesar de destacadas enquanto ações vinculadas aos direitos humanos, são justificadas em muito, a partir de discursos profundamente alinhados ao âmbito da segurança pública.

Para compreensão das contradições que se inscrevem no processo acima aludido, tomamos por base as análises empreendidas por Loic Wacquant (2001), que destaca que desde a década de 1970, embasada pela fundamentação neoliberal, em especial nos ditos países desenvolvidos, a face protetiva do Estado capitalista será retraída enquanto a expressão penal deste Estado avança no sentido de penalização e responsabilização individual dos pobres.

Tal tendência culminaria na década de 1990, com a evidenciação do que Wacquant (2003) destaca como “a atrofia do Estado Social e a hipertrofia do Estado Penal”, os investimentos públicos em medidas punitivas irão sobrepor-se aos recursos destinados às medidas relacionadas à proteção social. No entanto, em se tratando da política de atendimento destinada ao grupo de adolescente sobre os quais nos debruçamos, este processo encontra-se camuflado por ações que a priori, expressam-se como protetivas e promotoras de seus direitos.

As análises, argumentos e elaborações que constam no presente trabalho integram um esforço contínuo por compreender teórica e concretamente, as ações

destinadas aos adolescentes reconhecidos atualmente no Brasil, como autores de ato infracional. Mas este esforço se dirige de forma especial, em propor elementos destinados a questionar, os muitos consensos sobre o atendimento nesta área que a nosso ver, são destacados atualmente com ar de inovação, sem conseguir refletir criticamente sobre as profundas permanências que expressam, em relação ao desenvolvimento histórico desta política no Brasil.

Apesar do atendimento pela via da institucionalização de crianças e adolescentes pobres ter sido severamente criticado a partir da década de 1980, no Brasil, possibilitando alterações profundas neste processo, no que tange aos adolescentes sentenciados como autores de ato infracional, ao cumprimento de medidas socioeducativas, as medidas destinadas a seu atendimento, ainda estão centralmente concentradas em sua inserção e confinamento em instituições fechadas.

Ainda que verifiquemos investimentos financeiros e técnico-profissionais em medidas alternativas à internação, como o atendimento em meio aberto, sobretudo, nos anos 2000, estas de acordo com os dados divulgados pelos órgãos oficiais, promotores da política pública, não têm implicado necessariamente, a diminuição da inserção de adolescentes considerados infratores, em instituições fechadas. A nosso ver, as medidas em meio aberto têm sido utilizadas como um momento a mais no processo de punição destes adolescentes.

Pelo exposto, com as proposições a seguir visamos contribuir com a defesa intransigente dos direitos dos adolescentes julgados e sentenciados pela prática de atos infracionais, a partir de dois movimentos. O primeiro deles, busca posicionar-se contra violações de seus direitos objetivados através do enclausuramento e do confinamento compulsório em instituições fechadas, contra atuações que impliquem tratamento vexatório, violências físicas e psicológicas e que refiram práticas de tortura.

O movimento seguinte busca compartilhar reflexões, no sentido de questionar de fato, a política de atendimento que vem sendo proposta historicamente para os adolescentes aqui destacados, buscando superar os discursos que os referem como perigosos, bem como, a justificação da apropriação de instrumentos punitivos destinados a seu atendimento.

1.1

Premissas para a análise, percurso de elaboração teórica e estruturação da pesquisa

Refletir sobre as questões que envolvem o atendimento aos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas ou que, de alguma forma, teriam seus direitos violados passando, a estar submetidos às ações do Estado, constitui processo permanente, intimamente vinculado à trajetória profissional que construímos até o presente momento.

A aproximação com este universo se deu em 2005, ainda nos períodos iniciais da graduação em Serviço Social, na Universidade Federal Fluminense, por meio de um trabalho final da disciplina de Fundamentos Históricos, Teóricos e Metodológicos do Serviço Social I, para o qual, se fez necessária uma pesquisa documental, que se debruçou sobre um Trabalho de Conclusão de Curso, que tratava do “Início do Juizado de Menores em Niterói” e da atuação do assistente social junto aos ditos “menores delinquentes”, datado de 1945.

Este trabalho trazia em seu conteúdo uma visão de família e do então menor pobre, fundamentada em uma perspectiva moralista e burguesa, adequada à visão de mundo e de profissão da época, que compreendia o chamado menor, como indivíduo a ser corrigido e regenerado, com vistas a seu perfeito ajustamento e adaptação ao modelo de sociedade vigente.

Vivenciando, em 2005, um processo formativo direcionado pela vertente crítica da profissão, iluminado pela perspectiva de direitos prevista nas normativas contemporâneas, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente, as formulações presentes naquele trabalho proporcionaram certo estranhamento, mas ao mesmo tempo, apontaram uma constatação. No discurso e no imaginário da sociedade atual, a visão propagada sobre o menor delinquente era muito semelhante à descrita no TCC de 1945, ainda que contemporaneamente, se verifique transformações no que se refere aos direitos e ações voltadas ao atendimento destes adolescentes.

Ao deparar com as tensões entre avanços e permanências no que se refere ao atendimento dos adolescentes considerados delinquentes, muitas interrogações foram geradas, apropriadas e aprofundadas, a partir da aproximação com a

realidade social vivenciada pelos adolescentes e suas famílias, quando do período de estágio curricular iniciado em 2006, no Tribunal de Justiça do estado Rio de Janeiro, na Vara da Infância Juventude e Idoso de Niterói.

A partir desta experiência pudemos verificar que a autoria de atos infracionais julgados, sentenciados e passíveis de responsabilização, conforme refere à lei, se dava a partir de uma análise legalista e restrita, inspirada nos preceitos do Código Penal, que, muitas vezes, desconsiderava os princípios e diretrizes, presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente, acerca da garantia de proteção e promoção de seus direitos.

De certo este se configurou como um outro ponto de inquietação, que aliado à apropriação dos princípios e valores conservados pelo Serviço Social, inspirou a produção do trabalho de conclusão de curso apresentado em 2008, que buscou analisar a inserção do assistente social no Juizado de Menores do Distrito Federal e sua atuação profissional.

No percurso de estudo e pesquisa destinados à produção do TCC, considerando a análise de documentos históricos, bem como, de processos judiciais que tramitaram no então Juizado de Menores do Distrito Federal, entre o período de 1936 a 1950 foi possível verificar, que a atuação do assistente social foi historicamente demandada à intervenção junto ao “problema do menor”, requisitada enquanto recurso destinado a seu ajustamento e regeneração.

Pela análise dos fundamentos da profissão foi possível compreender que a atuação profissional referida, esteve envolta em valores e princípios moralizadores, os quais partiam de ideais conservadores sobre família, educação e cuidado com a infância e juventude. Tais ideais propostos à época foram gradativamente superados, pela profissão, a partir da revisão ético-política, teórico-metodológica e técnico-operativa, iniciada na década de 1970, que culminou com seu giro de transformação entre as décadas de 1980 e 1990⁷.

Após a conclusão da graduação, mantivemos como foco, a análise da atuação do Serviço Social relacionada às questões que se inscreviam no sistema

⁷ Aqui nos referimos ao movimento de renovação do Serviço Social no Brasil, que envolto em seu processo de laicização e profissionalização, veio a contestar a vertente tradicional, presente no Serviço Social, rompendo com a relativa homogeneidade presente no interior da profissão. Netto (2006).

de justiça, fato que possibilitou a produção de nossa dissertação de mestrado, apresentada em março de 2011, junto ao Programa de Pós-graduação da Faculdade de Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, trabalho este, que para além da análise da atuação profissional, reservava atenção especial, aos sujeitos atendidos, sobretudo, os adolescentes aos quais se atribuía a autoria de atos infracionais.

Ainda neste período, se deu nossa inserção enquanto assistente social na Prefeitura Municipal de Niterói, na Secretaria Municipal de Assistência Social, sendo lotada, inicialmente, no I Conselho Tutelar e, posteriormente, no Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), onde se tornou possível, a aproximação e intervenção junto aos adolescentes sentenciados judicialmente ao cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto.

A atuação como assistente social do Programa de Proteção ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, permitiu o contato com estes adolescentes e com suas histórias de vida, entre as quais, verificou-se que a trajetória de institucionalização e violação de direitos se faz presente. Tal constatação gerou inquietações profissionais e teóricas profundas, que reportavam reflexões sobre a política de atendimento destinada a este adolescente e sua inscrição atual na Política Nacional de Assistência social, através da execução deste atendimento pelos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS).

O conjunto de inquietações e, para, além disto, de indignações vivenciadas demonstrou ser necessário, à continuidade da reflexão teórica e do aprofundamento de estudos, que apreendessem a realidade social que permeia o grupo de adolescentes aqui em destaque, e as propostas apresentadas pelo Estado Brasileiro para seu atendimento.

A inserção no curso de doutorado no ano de 2012, o percurso percorrido nos quatro anos de sua duração, os caminhos profissionais traçados neste período, o encontro e desencontro com referenciais teóricos, com a realidade social concreta e, com os atores inscritos na política de atendimento aqui analisada ofereceu elementos essenciais, para as elaborações que aqui tomam contornos de tese.

Mas é preciso confessar que no percurso final de elaboração do presente trabalho, as tantas contradições elencadas sobre o objeto de estudo acabaram, por nos fazer questionar, a quem de fato esta pesquisa se destinaria. Uma certeza embasava nossas reflexões, a de que desejávamos que a presente construção contribuísse, para a reafirmação e defesa dos direitos dos adolescentes aqui ressaltados, descritos no Estatuto da Criança e do Adolescente, que ainda encontram sérias barreiras para serem efetivados.

Mas para isto foi necessário compreender, que o posicionamento em defesa dos direitos destes adolescentes demanda, a compreensão dos condicionantes e ideais que concentram seu atendimento entre estes, sua inserção em instituições fechadas. Analisar criticamente o atendimento prestado a estes meninos e meninas requer refletir sobre as ações previstas nas legislações, executadas pelas instituições através das práticas profissionais, buscando compreender a lógica a que correspondem e os sentidos assumidos por este atendimento, em diferentes períodos históricos.

A defesa da política de atendimento e dos direitos destinados aos adolescentes considerados infratores imputados, ao cumprimento de medidas socioeducativas, passa inevitavelmente pela defesa de condições dignas para este cumprimento, no entanto, sem perder de vista a análise crítica do processo que o envolve e a necessidade iminente de superação deste modelo de atendimento concentrado em seu confinamento em instituições fechadas.

Questionamo-nos, muitas vezes, se ao defender a qualidade da política pública de atendimento destinada aos adolescentes sentenciados ao cumprimento de medidas socioeducativas, estaríamos aceitando a lógica histórica de internação e punição imputada a estes meninos e meninas. Ao final das elaborações que constam deste trabalho entendemos que não, e que o esforço pela defesa da qualidade da política pública aqui destacada, se inscreve igualmente em questionar tanto os elementos que demandam sua proposição, ou seja, a relação entre adolescentes pobres e a sentença pela autoria de atos análogos a crimes, quanto argumentos que justificam sua manutenção.

Para isto, o esforço de análise crítica e em profundidade acerca da trajetória da política de atendimento aqui ressaltada, reportou o movimento de dialética e reflexão dos contrários, não nos deixando tomar por um otimismo

exacerbado e cego, que reporta apenas os avanços que de fato foram alcançado por estas ações, nem de sermos tomados por uma postura fatalista que enxergue apenas os retrocessos e os muitos limites vivenciados no contexto concreto, do atendimento prestado aos adolescentes envolvidos na autoria de atos infracionais.

Visando o fortalecimento do olhar e da análise em totalidade do objeto de estudo, as reflexões que seguem conservam como inspiração teórica a teoria crítica e as contribuições oferecidas por teóricos a ela relacionadas, a exemplo de Karl Marx, Friedrich Engels e Antônio Gramsci, os quais nos oferecem elementos para analisar criticamente a formação econômico-social vigente, sobre o modelo de Estado e de sociedade capitalista, considerando sua particularidade em diferentes contextos históricos e sociais, estando nosso olhar e análises concentrados às mudanças gestadas ao longo do desenvolvimento da sociedade brasileira.

Mas a inspiração pelos autores aqui destacados, não se coloca apenas como um recurso de fundamentação teórica é também inspiração como visão de mundo utópica⁸, um estímulo para olhar, refletir e analisar os fatos sociais para além daquilo que se coloca em sua aparência, buscando compreender a dialética e as contradições neles contidas e a possibilidade de transformação do que aparentemente se estabelece como imutável. Tal movimento visa não só culminar na produção de conhecimento sobre a realidade aqui expressa, mas também constituir-se enquanto ação política, a qual baseada nos estudos gramscianos se refere o ato de “*conhecer para intervir*”.

É essencial ressaltar, que quando nos deparamos pela primeira vez com essa assertiva, ainda no processo de formação no curso de Serviço Social, devemos confessar que nos pareceu estranho, pois contrariava toda uma compreensão sobre o que seria o ato de conhecer e a utilidade do conhecimento, que até aquele momento, havia sido transferido pelo ensino público formal, em muito, baseado no senso comum.

A questão ficou ainda mais confusa quando passou a se falar em pesquisa como análise da realidade. Mas como ficaria então, aquela apreensão limitada que relacionava pesquisa à capacidade de descrição sumária dos fatos? Aliado a isto,

⁸ Segundo Lowy (2015 p. 21), a “visão de mundo utópica” seria aquela que teria uma função crítica, subversiva que aponta para uma realidade ainda não existente.

se falava também, na produção de conhecimento como compromisso com os sujeitos atendidos e com a classe a que estes pertenciam e nós nos perguntávamos: Como assim e a neutralidade e o distanciamento, qualidade e postura que o pesquisador deveria assumir?

Enfim, ainda no período de formação, já era anunciado para nós, que pela escolha profissional realizada, fazíamos também a escolha por uma visão de mundo e de conhecimento, que não corresponderia aos padrões apreendidos até aquele momento. Sendo assim, é a partir da trajetória de nosso processo de formação e de atuação profissional como assistente social, que a pesquisa que embasa o presente trabalho tomará contornos.

O Serviço Social tem como matéria-prima de trabalho “questão social” (IAMAMOTO 2006), mais precisamente suas diversas expressões, gestadas no solo histórico da sociedade capitalista. Ainda que relacionadas as bases que fundamentam a sociedade de classes, as expressões da questão social nela impressas, acompanham os processos históricos plasmados sobre mudanças sociais, políticas e econômicas. Sendo assim, apreender os fundamentos desta sociedade e o contexto no qual são produzidas as expressões da questão social, como estas rebatem sobre o cotidiano dos sujeitos sociais e as formas de reprodução/contenção pelo Estado e suas instituições sociais, são premissas indispensáveis para a categoria profissional que a refere como matéria-prima de seu trabalho.

Para isto, reconhecemos como aponta Yolanda Guerra “a atitude investigativa e a pesquisa como parte constitutiva do exercício profissional do assistente social” compreendendo a diferença entre o exercício investigativo inscrito na pesquisa científica, que “exige rigor, métodos e técnicas apropriadas e não pode ser identificada como mera sistematização de dados”, e aquele advindo da atuação profissional enquanto assistente social (GUERRA, 2009 p. 703). Assim, ainda que a inspiração para pesquisa tenha nascido do estímulo advindo do exercício profissional enquanto assistente social foi essencial, o afastamento deste para uma leitura em profundidade, do contexto no qual se desenvolve a política pública e o atendimento aos adolescentes sentenciados judicialmente ao cumprimento de medidas socioeducativas.

Este processo demandou o retorno para a universidade e o empenho ao aprofundamento da base teórica, e da mediação desta com o processo de pesquisa inscritos no movimento de investigação, interpretação e desvelamento da realidade expressa pelo objeto de estudo.

No atual estágio de formação, reconhecendo os avanços e os limites nele contidos, foi possível compreender que o conhecimento que se pretende compartilhar neste trabalho, não se estrutura a partir de uma lógica formal de procedimentos metodológicos, não se trata de elaborar uma lógica de análise e explicação do objeto, mas sim, de apreender a lógica que o determina num contexto social real. Aqui concordamos com Luckesi (2010) quando o autor destaca que:

A comunicação de conhecimento é comunicação de mundo, porque conhecimento é conhecimento do mundo. Importa, pois, que ao ser transmitido, escrito, publicado, o conhecimento o seja fundamentalmente para expressar a outros a realidade do mundo conhecido por nós. Os outros valores são todos instrumentais (LUCKESI, 2010, p. 167).

É importante ressaltar que aqui não está se confundindo método de análise com metodologia de pesquisa, já que compreendemos que o primeiro, relaciona os fundamentos, as premissas, o olhar do pesquisador, balizado pela teoria que o inspira para análise do objeto. Já a metodologia, embasada pelo método apropriado refere-se ao percurso operativo percorrido pelo pesquisador, ou seja, o conjunto de técnicas, instrumentos e procedimentos utilizados para o encontro com os dados que evidenciam o objeto a ser pesquisado.

O método de análise que este trabalho traz como inspiração está baseado no legado oferecido pela teoria crítica marxista, tomando por fundamento o método histórico-crítico dialético. Este mais que um conjunto de regras a serem aplicadas no processo de pesquisa, é a direção que orienta o olhar do pesquisador para a análise do objeto, é a base que oferece elementos para apreendê-lo em uma lógica determinada, mas compreendida enquanto uma estrutura dinâmica.

O caráter histórico, que o método de análise referido recorre não se refere a fatos isolados em si, compartimentalizados, mas como processos sociais inter-relacionados, que tem como base o processo real da produção, material e social, a produção social da vida imediata, que concebe a forma das relações humanas

ligada a este modo de produção e por ele engendrada, isto é, a sociedade civil nos seus diferentes estágios, como sendo o fundamento de toda a história (MARX E ENGELS, 1888).

Tal concepção de história não busca explicar a prática a partir da ideia, mas sim a formação das ideias a partir da prática material; de como as formas de consciência condicionam e são condicionadas pelo contexto material no qual homens reais vivem e constroem suas relações sociais, localizadas, sobretudo, na sociedade capitalista e nas particularidades por ela impressas.

Aqui relacionamos ainda a compreensão da história, analisada a partir de seu caráter dialético e contraditório considerando, a dinâmica dos fatos sociais como transitórios e em constante transformação. E é exatamente o caráter histórico e dialético e contraditório da realidade social, que é produto da ação humana, de homens reais, que podem ser transformados pela ação destes.

E neste elemento está calcado o objetivo deste trabalho, que concentra esforços em analisar os avanços e permanências contidos na política de atendimento destinada ao adolescente julgado e sentenciado pela prática de ato análogo ao crime, que considera as contradições entre ações que reportam proteção, mas igualmente àquelas embasadas por processos punitivos, que historicamente tem se destacado hegemonicamente sobre este atendimento, buscando transformá-lo.

A constatação de que traços históricos punitivos se sobressaem no atendimento destinado aos meninos meninas em destaque, não refere a que tais conteúdos sejam exclusivos, nem mesmo, que o tom empregado historicamente a este atendimento seja eterno e imutável. A consideração da possibilidade de transformação deste quadro é premissa que sustenta o empenho às elaborações aqui compartilhadas.

Neste sentido, as normativas, instituições e práticas que são apontadas como dimensões a serem analisadas, serão investigadas considerando a sociedade capitalista e nesta, os contextos político-sociais específicos, localizados em cada tempo histórico, mas que guardam entre si, conexões que podem ser expressas em elementos de continuidade, mas também de ruptura.

Parafraseando Guerra (2009, p. 705), acreditando que “a necessidade de atuarmos sobre a realidade é o que nos conduz ao conhecimento”, a pesquisa que

aqui se destaca não intenciona obter apenas caráter informativo. Ambiciona-se que o presente trabalho, aliado a tantos outros afinados com os pressupostos teóricos aqui requeridos, venha a contribuir para a reflexão e intervenção na realidade social vivenciada por adolescentes, que envolvidos em situações de ato infracional, passam obrigatoriamente a ser público-alvo das ações judiciais encampadas pelo Estado.

É importante ressaltar que as elaborações que integram a presente tese não são construídas de forma atomizada, mas foram apreendidas e refletidas em meio a trajetória profissional construída, que dialeticamente refere a prática profissional como assistente social, atuante junto aos adolescentes aqui destacados, mas também é fruto do exercício de interpretação e desvelamento da realidade possibilitado pela atividade de pesquisa propagado pela aproximação ao lócus acadêmico.

No que tange ao processo de pesquisa percorrido, os procedimentos inscritos em sua concretização envolveram fundamentalmente uma profunda pesquisa bibliográfica, iniciada formalmente em 2012, com o ingresso no curso de doutorado, voltada, a apreensão dos temas conceitos e categorias que se inscrevem neste trabalho. Tais categorias se referem à análise estrutural relativa ao Estado e sociedade, a emergência e desenvolvimento das políticas sociais e sua particularidade na realidade brasileira e nesta, de forma especial, ao aspecto que se relaciona à política de atendimento a criança e ao adolescente, tendo como foco as ações destinadas ao menor delinquente.

O referencial teórico apropriado nas elaborações aqui apresentadas encontra-se embasado pelos autores clássicos da teoria crítica ressaltados anteriormente, mas também, por um encontro recente com aqueles que, conservando a análise crítica do atual modelo de Estado e sociedade oferecem elementos essenciais, para refletir sobre temas como violência e punição, que ancoram a presente construção, tais como Hannah Arendt, Loic Wacquant e os autores brasileiros concentrados na criminologia crítica a exemplo de Nilo Batista e Vera Malagute Batista.

O aporte teórico aqui apresentado incorpora igualmente o legado oferecido pelos estudiosos concentrados na área de Serviço Social, que tomam a análise dos fundamentos, história e expressão atual das políticas sociais como objeto, como

Elaine Berhing, Potyara A. P Pereira, Ana Elisabete Mota, Marilda Iamamoto, Vicente de Paula Faleiros e Aldaíza Sposati junto aos quais, foi possível aprofundar uma leitura, mais amadurecida pela trajetória profissional e de pesquisa alcançada no momento presente.

Neste percurso teórico-metodológico no que tange à política de atendimento destinada à criança e ao adolescente no Brasil permanecemos referenciados, pelos estudos históricos propostos por Irene Rizzini, empenhando-nos ainda em aprofundar a aproximação com os estudos e pesquisas realizados por de Mary Del Priore, Irma Rizzini, Maria Lucia Marcílio, Marcos Cezar de Freitas e Renato Pinto Venâncio.

O amadurecimento profissional e acadêmico contribuiu ainda, para uma abertura franca a leitura de autores como Jacques Donzelot, Michael Foucault, Erving Goffman e Pierre Bourdieu, os quais apesar de distanciados da matriz de pensamento que inspira as elaborações que constam neste trabalho oferecem, conteúdos centrais para a reflexão de conceitos e categorias como poder, disciplina e de instituições.

O percurso referente à pesquisa, investigação apropriações e escolhas teóricas culminou, em aproximações refletidas na construção de um aprendizado, mas também no reconhecimento sincero das limitações e da necessária continuidade de aprofundamento, que este ainda recobra. Intencionamos que ao longo das linhas que esboçam a tese aqui apresentada consigamos evidenciar, a riqueza que envolveu este processo.

Aliada à pesquisa teórica e levantamento bibliográfico, a partir do segundo semestre de 2013, ingressamos pelos caminhos da pesquisa documental e empírica, as quais se destinaram a investigar e apreender sobre a emergência e desenvolvimento da política de atendimento destinada à infância e juventude pobre no Brasil, com foco nas ações direcionadas ao chamado “delinquente”. Inicialmente nos debruçamos sobre as normativas que integram a Base Legis⁹, disponibilizadas no *site* do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a

⁹A Base Legis é uma base de dados composta por um abrangente acervo da legislação brasileira focado em temas que, direta ou indiretamente, se referem à história do direito da criança e do adolescente no Brasil. O acervo possibilita o acesso virtual a legislações nacionais promulgadas a partir de 1824, até os anos atuais disponibilizando também, legislações em nível internacional. Para mais consultar: <<http://www.ciespi.org.br/bases-de-dados/base/base-legis>>.

Infância (CIESPI PUC-Rio) percorrendo, a produção normativa, que se reportava direta ou indiretamente à criança e ao adolescente no período de 1831 até o presente, o ano de 2015.

Neste mesmo período, a pesquisa documental debruçou-se sobre o acervo histórico organizado pelo Arquivo Nacional, primeiramente de forma virtual, por meio do Sistema de Informação do Arquivo Nacional (SIAN), através do acervo MAPA (Memória da Administração Pública) e do acervo Judiciário do Arquivo Nacional¹⁰. Seguida da pesquisa virtual realizamos entre os meses de agosto e outubro de 2013, seis visitas, uma a cada quinze dias, à sede do Arquivo Nacional, na cidade do Rio de Janeiro.

Ambos os momentos da pesquisa documental tomaram inicialmente como objeto de pesquisa os documentos que se reportavam aos “menores delinquentes”. Na aproximação tanto à base de dados virtual, quanto àquela que tivemos acesso através da visita ao Arquivo Nacional, ainda não possuíamos a delimitação sobre os aportes da pesquisa debruçando-nos inicialmente sobre os documentos que destacavam como sujeitos os menores criminosos e/ou delinquentes. A partir disto, chegamos aos arquivos que integram os documentos da Secretaria de Polícia do Distrito Federal, vinculados ao acervo “Diversos-GIFI-caixas”, do “Grupo de Identificação de Fundos Internos (GIFI)”.

O conteúdo encontrado nos arquivos históricos pertencentes a este acervo revelou por período histórico, os anos entre 1889 a 1908 reportando-se, sobretudo, a processos de internação de “menores delinquentes” realizados então, pela figura do Chefe de Polícia do Distrito Federal, reportando instituições como: a Casa de Correção do Distrito Federal, a Escola de Menores, a Escola XV de Novembro, as delegacias auxiliares, a guarda noturna, estações policiais e a Colônia de Dois

¹⁰ O acervo MAPA destina-se a compilar e a sistematizar atos legais (entre leis, decretos e portarias) que criaram, extinguiram, transformaram, organizaram e reorganizaram a estrutura e o funcionamento de órgãos da administração central e da administração pública federal, respectivamente nos séculos XIX e XX. Já o Acervo Judiciário reúne os documentos judiciais provenientes de diversos órgãos do Poder Judiciário, englobando processos de habilitação para casamento, processos referentes a registros de nascimento, casamento e óbito, processos cíveis e comerciais pertencentes às Varas Cíveis, Varas Comerciais, Pretorias do Rio de Janeiro e Tribunais Superiores, bem como, processos das antigas coleções formadas ao longo dos anos no Arquivo Nacional, como: Escravos, Terras, Inventários e Titulares. Para mais acesse: <<http://www.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=166#>>.

Rios, bem como, documentos referentes à assistência a alienados, inquéritos e relatórios.

O recurso destinado à coleta dos referidos dados, para além de alguma dezena de folhas de anotação de próprio punho, foi realizado através de registro fotográfico digital, devidamente autorizado pela instituição.

O referencial teórico, a pesquisa documental sobre as legislações e a pesquisa nos acervos do Arquivo Nacional possibilitou a reconstrução dos princípios, ideais valores e condicionantes históricos, que originaram a Política de Atendimento a Infância e Juventude Abandonada e Delinquente no Brasil, expressa na promulgação de legislações e na criação de instituições específicas para este grupo. O produto desta pesquisa, para além de estar expresso no texto que estrutura a presente tese, está disposto em dois quadros organizativos referentes às instituições e legislações, que objetivaram a política de atendimento para a criança e para o adolescente no contexto nacional, de 1830 a 1964 dispostos nos capítulos II e III.

Aliada à pesquisa documental, no mesmo período, sentimos a necessidade de não só conhecer virtualmente a história das legislações e instituições, mas acompanhá-la de forma atual e objetiva. Foi a partir desta inquietação, que começamos a pensar a pesquisa que abordasse o atual momento da política de atendimento destinada aos adolescentes sentenciados judicialmente como infratores. Para investigar, analisar e apreender a execução desta política no contexto nacional contemporâneo optamos, para além, da solicitação de informações junto aos órgãos oficiais de promoção e execução das ações, por ouvir os profissionais atuantes neste atendimento

Para isto, tínhamos muito claro que por limites temporais concretos, conseguiríamos nos aproximar daqueles profissionais envolvidos no atendimento dos adolescentes, a partir do desenho atual da política de atendimento sobre o SINASE, no entanto, sentíamos a necessidade de ouvir alguns daqueles inscritos no modelo anterior, sobre a ingerência da FUNABEM, nas instituições e serviços presentes na cidade do Rio de Janeiro.

Para a aproximação junto aos profissionais que atuam na referida política, solicitamos formalmente autorização ao Departamento de Ações Socioeducativas do estado do Rio de Janeiro (DEGASE), responsável pela execução das medidas

privativas e restritivas de liberdade, destinadas a adolescentes sentenciados pela autoria de atos infracionais e à Coordenação de Proteção Especial da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, a qual desde 2008, através dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), executa o atendimento aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade.

No ano de 2014 conseguimos as autorizações por parte dos órgãos acima referidos¹¹ e buscamos ingressar na “pesquisa de campo”, compreendendo que esta, “se dedica, fundamentalmente, à construção de dados empíricos de um estudo” (DESLANDES, 2005 p. 158). Tal inserção voltou-se inicialmente, ao contato com os profissionais atuantes no atendimento em meio aberto, para isto, a partir de março de 2014, enviamos *e-mail* a todos os CREAS da cidade do Rio de Janeiro, informando sobre a autorização da pesquisa e solicitando a contribuição dos profissionais.

A partir deste processo e da resposta de alguns equipamentos, num segundo momento realizamos contato telefônico com os diretores dos CREAS, solicitando que estes pudessem reportar o convite e a solicitação da participação na pesquisa, a todos os profissionais que atuassem diretamente, com o atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto.

Sendo assim, passamos à visita aos CREAS, que responderam positivamente ao convite à pesquisa. A partir de uma primeira reunião ampliada com a direção dos equipamentos, e com os profissionais que se dispuseram a participar do processo, esclarecemos sobre os objetivos da pesquisa de campo e sobre o objeto de pesquisa que direcionará a tese de doutorado.

Aos profissionais que optaram por participar, solicitamos a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)¹², aplicando ainda, dois questionários¹³, um referente a dados institucionais, acerca da estrutura e funcionamento dos CREAS e outro direcionado individualmente aos profissionais. Este processo se estendeu pelo período de março a dezembro de

¹¹ Vide autorizações no Anexo I.

¹² O modelo de TCLE utilizado está disposto no Anexo II.

¹³ Vide os modelos de questionários estão dispostos no Anexo III.

2014, abarcando os 14 CREAS da cidade do Rio de Janeiro e um contingente de 74 profissionais, entre assistentes sociais, psicólogos, pedagogos e advogados.

Acerca deste processo é essencial destacarmos dois fatos que particularizaram a coleta de dados. O primeiro refere-se ao fato de que, nem todos os profissionais que assinaram o termo de compromisso disponibilizando-se a participação na pesquisa, realizaram a devolução do questionário de dados profissionais preenchidos¹⁴. Neste mesmo contexto tivemos a grata surpresa, de profissionais que não estavam presentes na reunião inicial, e que não assinaram o termo de compromisso, remeter o questionário de dados profissionais preenchidos¹⁵, no entanto, como não assinaram os termos necessários à sua formalização, como participantes da pesquisa, não estamos contabilizando, numericamente, as informações por estes prestadas, ainda que estas estejam consideradas nas análises que integram a presente construção.

Aliada às visitas aos CREAS, no segundo semestre de 2014, entre os meses de junho a dezembro, nos remetemos às unidades do DEGASE perpassando o mesmo processo de contato prévio por *e-mail*, contato telefônico com os diretores de unidade e finalmente o contato com os profissionais. Preencheram o formulário de pesquisa 25 profissionais de diferentes unidades de privação e restrição de liberdade, localizadas na cidade do Rio de Janeiro tendo por encontro inicial, uma reunião geral, na qual foram expostos os objetivos da pesquisa, retiradas as dúvidas dos profissionais e realizada a assinatura dos termos de compromisso. Em alguns casos a devolução dos questionários foi instantânea e em outros, foi necessária à realização de visitas posteriores para o acesso aos questionários preenchidos.

Mas é essencial destacarmos, que apesar do acúmulo propiciado pelo processo de pesquisa de campo que aqui destacamos optamos por não reproduzir integralmente às informações obtidas junto aos profissionais dos CREAS e do

¹⁴ Devido à intensa dinâmica de atendimento realizada pelos equipamentos, em alguns destes foi necessário deixar os questionários de dados institucionais e pessoais para preenchimento posterior. Sendo assim, aqueles que apresentaram esta particularidade, demandaram retorno para requerer os formulários preenchidos o que não foi realizado por todos os que se comprometeram sendo justificadas, devido à falta de tempo e esquecimento.

¹⁵ Em alguns equipamentos tivemos retorno de respostas aos questionários, por profissionais que não estavam presentes na reunião inicial, devido a férias trabalhistas, a realização de visitas domiciliares e institucionais, reuniões da rede de atendimento. Segundo estes profissionais ao tomarem conhecimento da pesquisa pelos colegas presentes, entenderam como importante a participação no processo.

DEGASE. Ressaltamos que dada a extensão da pesquisa documental e a demanda por trabalhar os dados dela recorrentes optamos por não incorporar as informações prestadas pelos profissionais nos questionários respondidos.

Na pesquisa de campo que nos aproximou dos profissionais que atuaram e/ou ainda atuam junto aos adolescentes sentenciados ao cumprimento de medidas socioeducativas optamos por nos apropriar da metodologia de observação possibilitada pela visita as instituições e pelo diálogo realizado coletivamente junto aos profissionais no momento de apresentação da pesquisa, o qual pudemos, a partir de suas falas, obter inúmeras considerações e avaliações sobre a estruturação, gestão e execução das ações destinadas ao atendimento ao adolescente sentenciado judicialmente ao cumprimento de medidas socioeducativas.

Os referidos profissionais destacaram as inúmeras dificuldades, desafios, limites, mas também, avanços e conquistas no que tange à política de atendimento socioeducativo e sua particularidade no Rio de Janeiro. Sendo assim, é essencial destacarmos que pela riqueza dos diálogos realizados e dos registros que pudemos fazer destes encontros, os questionários aplicados acabaram por se tornar um recurso de aproximação inicial, que também será aprofundado na continuidade da pesquisa sobre o tema aqui em destaque, num momento posterior. No entanto, para a tese que aqui se apresenta nos concentramos em especial, na pesquisa documental, e na observação possibilitada pelas visitas as instituições, pela escuta das falas dos profissionais participantes dos quais nos aproximamos, bem como dos registros que pudemos fazer dos encontros coletivos com estes.

É importante ressaltar que o contato com os profissionais do DEGASE, sobretudo, com aqueles que acompanharam toda a mudança direcionada à política de atendimento à criança e ao adolescente, sobretudo, da transição entre FUNABEM, FCBIA e o advento e a proposta de descentralização e interface disposta no ECA, demonstrou ser essencial a escuta dos profissionais que acompanharam a transição de gestão e execução do atendimento às medidas socioeducativas no Rio de Janeiro, o que buscamos direcionar, a partir da realização de entrevistas individuais, realizadas com quatro profissionais que estiveram inseridos nos quadros da FUNABEM entre as décadas de 1970, 1980 e 1990. Tais entrevistas foram organizadas, através de roteiro de perguntas

semiestruturadas¹⁶, mas que considerava para a interlocução com os profissionais entrevistados, as narrativas de vida.

Dado ao enorme quantitativo de documentos históricos e arquivos analisados, para a construção do trabalho que aqui se apresenta, compreendemos que este revelou uma lacuna, quanto à evidenciação das considerações oferecidas pelos profissionais que participaram da pesquisa. A fim de lidar com a limitação que aqui destacamos ressaltamos, que o processo de pesquisa inscrito no presente trabalho de tese ainda permanecerá após sua sistematização momento no qual, desejamos oferecer o destaque devido à atuação dos profissionais junto aos adolescentes sentenciados como autores de ato infracional.

As considerações propostas pelos profissionais que integram os quadros dos CREAS da cidade do Rio de Janeiro e do DEGASE, ainda que não estejam evidenciadas objetivamente neste trabalho, se inscrevem nas reflexões que propomos com o presente trabalho. A aproximação com estes fora de suma importância para as conclusões que aqui apresentamos, ainda que estas sejam parciais, fonte de estudo e pesquisa sistemáticos.

A partir do segundo semestre de 2014, o processo de pesquisa documental passou a se debruçar nos arquivos e publicações históricas da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), investindo em compreender o sentido da prestação de assistência e bem-estar do menor, inscritos nos discursos da instituição e de forma objetiva, como estes reportavam o atendimento ao adolescente, considerado neste período, como portador de “conduta antissocial”.

Tomamos como fonte inicial de pesquisa o acervo das Revistas Brasil Jovem organizado pela Biblioteca Central do Gragoatá, localizada no município de Niterói, no estado do Rio de Janeiro, gerida pela Universidade Federal Fluminense. A coleta das informações do acervo se deu, a exemplo dos demais arquivos históricos, por meio de anotações de próprio punho e de registro de fotografia digital, em especial, das edições que tinham por assunto, matérias relacionadas ao “menor delinquente e/ou com conduta antissocial”.

Apesar da riqueza das informações que constavam dos exemplares, a incompletude do acervo mostrou-se inicialmente como um elemento, que

¹⁶ Estamos compreendendo a técnica de entrevista na modalidade semiestruturada, como aquela: “que combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender a indagação formulada” (Minayo, 2010, p. 64).

dificultou a coleta dos dados, processo este que conseguimos superar com o avançar da pesquisa, sobretudo, pelos procedimentos realizados a partir do segundo semestre de 2015.

Mas foi também no segundo semestre de 2014, que pudemos relacionar um elemento que interferiu positivamente na construção da presente tese, que podemos considerar, como um rico campo de pesquisa, em meio ao qual, foi possível o desenvolvimento da metodologia de “pesquisa-ação”, compreendendo-a como aquela que *“além de compreender visa interferir na situação, com vistas a modifica-la”* (Severino, 2007 p. 120). Neste período, a partir do convite por parte da presidência do Conselho Regional de Serviço Social do Rio de Janeiro (CRESS 7ª Região), para representação da instituição no Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente, passamos a integrar o comitê intersetorial para a elaboração do Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo, bem como, a participar das reuniões ampliadas da comissão contra tortura e maus-tratos no DEGASE.

Ambos os processos, para além do encontro com os atores que integram o sistema estadual de atendimento socioeducativo tais como: Defensoria Pública, Ministério Público, gestores das políticas sociais setoriais do estado do Rio de Janeiro, possibilitaram o acesso a informações e dados que ilustram tanto as condições objetivas da execução das medidas socioeducativas no estado e na cidade do Rio de Janeiro, quanto às diretrizes direcionadas pelos órgãos normativos da Política de Atendimento em nível nacional, e a aproximação com estes dados e informações, contribuíram para oferecer fundamento, a algumas indagações e hipóteses que direcionavam, sobretudo, as análises sobre a expressão atual da política de atendimento socioeducativa no Brasil e na cidade do Rio de Janeiro.

A partir de janeiro de 2015 passamos organizar os instrumentos destinados às entrevistas junto aos profissionais que integraram os quadros da FUNABEM. O encontro com os profissionais que integram os participantes da presente pesquisa, se deu, através de relações profissionais e de proximidade sempre com a indicação de um novo personagem para a entrevista. Ao destacar meu objeto de estudo e os caminhos da pesquisa aos profissionais da área da criança e do adolescente no Rio de Janeiro, estes indicaram profissionais, que consideravam essenciais na

conjuntura de atendimento prestada pela FUNABEM, e a partir deste movimento, através de contato telefônico ou por *e-mail* realizamos convite àqueles inseridos na extinta instituição de bem-estar, entre a década de 1970 e 1990.

Foi uma grata surpresa ser acolhida positivamente pelos cinco profissionais, convidados, que a partir do roteiro de perguntas proposto, reviveram memórias pessoais que integraram desde reflexões profissionais àquelas voltadas à análise do contexto social, político e econômico vivenciado no país à época de suas atuações, bem como, análises acerca da política de atendimento destinada à criança e ao adolescente, no período, com foco para o adolescente reconhecido como infrator, realizando ainda, um balanço sobre suas impressões acerca a trajetória deste atendimento.

As referidas entrevistas foram realizadas, entre julho e outubro do corrente ano, junto a profissionais de diversas áreas do conhecimento, que atuaram ativamente como técnicos e gestores dos programas e instituições FUNABEM, localizados no Rio de Janeiro, e que tiveram por público-alvo direta ou indiretamente, o grupo de adolescente foco de nossas análises. A coleta de dados para além de anotações de próprio punho realizou-se, através de gravação de áudio, devidamente autorizada pelos entrevistados, sendo esta posteriormente transcrita.

Finalizando o processo de pesquisa documental que integrou os procedimentos metodológicos aqui descritos, a partir de junho do corrente ano, retomamos a análise de conteúdo das publicações da Revista Brasil Jovem, integrantes do acervo do Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais (CBCISS), com sede na cidade do Rio de Janeiro, uma vez que, esta instituição dentre todas as que visitamos e pesquisamos, conserva, o acervo mais completo desta publicação.

A partir das edições de 1966 a 1978 da Revista Brasil Jovem, bem como, das edições da Revista Espaço, como passou a denominar-se posteriormente, buscamos investigar, observar, refletir e analisar os discursos oficiais propagados pela instituição sobre o atendimento “ao menor”, focando-nos naqueles reportados ao atendimento dos delinquentes, com conduta antissocial e/ou infratores. Sobre este acervo foi possível sistematizar, as informações acerca das normativas, instituições e práticas, indicados como aspectos analíticos apontados neste

trabalho, bem como, mapear elementos concretos, para argumentar sobre as contradições entre punição e proteção contidas no atendimento aos adolescentes aqui destacados, inscritas nas ações de assistência, os quais buscamos elucidar no presente trabalho de tese.

A exemplo dos demais arquivos históricos, a coleta de dados e a forma de registro realizada acerca do referido acervo se deu, por meio de registros fotográficos digitais realizados, a partir da progressão dos números e edições da revista, ou seja, da primeira edição e número de 1966 até a última edição de 1978, e as edições possíveis de serem mapeadas da Revista Espaço. Aliado a isto realizamos diversas anotações de próprio punho sobre os temas abordados na revista, os quais, foram sistematizados num quadro organizativo construído a partir dos sumários das edições, que se encontra em anexo.

Foram quatro anos de muito estudo, trabalho e de pesquisa intensos, o resultado destes processos, está ofertado nas linhas que se agrupam a seguir e que revelam, reflexões e apropriações que permanecem em construção.

2.**Conter e Regenerar: Conteúdos históricos presentes nas normativas destinadas ao “menor delinquente” no Brasil**

O enunciado do presente capítulo pode parecer um tanto quanto óbvio, para aqueles já afinados com o debate crítico, sobre a desigualdade na aplicação das leis e na efetivação de direitos de adolescentes pobres no Brasil, sobretudo, daqueles compreendidos como autores de ato infracional.

No entanto, entendemos ser fundamental suscitar tal afirmação, para já de início reforçar as premissas das quais partimos, que embasam a construção do presente trabalho.

Compreendemos que no contexto nacional, as normativas, instituições e ações destinadas ao grupo de adolescente que aqui destacamos ao passo que referem discursos protetivos, resguardam historicamente conteúdos punitivos, fundamentados em visões moralistas, conservadoras e preconceituosas, que permissivas e/ou intencionais, repercutiram para profundos contextos de violação de direitos destes adolescentes.

Neste sentido, no capítulo que segue buscamos resgatar nas legislações destinadas a normatizar o atendimento aos adolescentes reconhecidos como “delinquentes”, a contradição entre proteger e punir, expressas de um lado através da prestação de direitos básicos evidenciados como a dita “assistência”, mas por outro lado, objetivando-se em processos de isolamento e confinamento historicamente impressos, pelas ações de internação em instituições fechadas direcionada pelo Estado brasileiro efetivada por seus agentes operativos.

A partir da referida análise, buscamos obter elementos para referir concretamente, como esta contradição impressa nas normativas, se expressou e se expressa no atendimento aos adolescentes julgados e sentenciados pela autoria de atos infracionais, a partir de ações públicas referenciadas como de assistência.

Para as elaborações que seguem, torna-se essencial refletirmos sobre as contradições expressas na própria construção do caráter do direito e na suposta garantia deste através das leis. Tal ideal construído no bojo do contexto da

sociedade de classes, sendo esvaziado de seu conteúdo político, acaba por constituir uma visão do direito e das leis de forma idealizada.

Faz-se necessário compreendermos que no modelo de sociedade vigente, os preceitos legais estão a serviço de um dado ordenamento social, coerção e ajustamento, sobretudo, dos pobres, mas que potencialmente podem se constituir como instrumentos de efetivação e garantia de direitos, sendo necessário compreendermos os processos que conduzem aos extremos que aqui destacamos.

A pertinência do referido debate encontra respaldo dado ao suposto consenso através do qual o discurso de igualdade se afirmou, sobretudo, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948 e a ratificação do seu artigo primeiro no artigo quinto da Constituição Federal de 1988. Tais normativas são propostas em meio a contextos de sociedade profundamente desiguais entre os quais, tanto a igualdade quanto a efetivação de direitos, sobretudo, dos direitos sociais, ainda se configuram em muito enquanto potencial.

No bojo desta análise buscamos localizar o debate sobre os direitos dos adolescentes pobres no Brasil, sobretudo, daqueles acusados da prática de atos infracionais e sentenciados ao cumprimento de medidas socioeducativas judicialmente impostas, compreendendo que o tom da igualdade e da defesa de direitos, só fora impresso muito recentemente nas normativas promulgadas a partir da década de 1990, e que ainda encontra sérias barreiras para se realizar concretamente, ameaçado por investidas conservadoras e reacionárias.

Para o debate que segue, propomos inicialmente algumas reflexões sobre os fundamentos do discurso de igualdade e do ideal historicamente construído e firmado, o qual destaca a lei, como recurso destinado à efetivação de direitos a todos os indivíduos indistintamente. Posteriormente, nos propomos a questionar o discurso de igualdade e da efetivação de direitos no Brasil, dada à particularidade de nossa sociedade e da forma como os direitos, em especial, os sociais foram propostos em solo nacional.

Como ponto central deste capítulo, nos debruçaremos sobre o conjunto de normativas destinadas à criança e ao adolescente no Brasil, em diferentes períodos históricos, buscando captar em seu conteúdo perspectivas contraditórias destinadas aos adolescentes destacados como delinquentes, as quais, ora apontam

para a “proteção”, a partir da prestação da dita “assistência” ora referem processos de punição objetivados pela institucionalização e confinamento, os quais ainda que criticados e contrariados contemporaneamente, ainda se fazem presentes na atual legislação destinada a este grupo.

No debate que aqui se pretende, para além das normativas, buscamos suscitar algumas reflexões acerca dos fundamentos históricos das ações destinadas pelo Estado capitalista brasileiro, aos adolescentes acusados da prática de ato infracional, em diferentes períodos históricos, buscando relacioná-las de maneira mais ampla, a particularidade da proposição das políticas sociais no Brasil.

Nossa análise toma por base as principais normativas que embasam a construção do direito da criança e adolescente no Brasil, bem como, os contextos sociais nos quais elas se firmam e se fundamentam, os quais interferem diretamente em sua aplicação. Recorremos às três legislações pautadas como referências normativas destinadas à criança e ao adolescente no Brasil quais sejam: O Código de Menores de 1927, a sua versão revisada em 1979 e o Estatuto da Criança e do Adolescente promulgado em 1990.

A partir destas legislações buscamos apreender a forma como os adolescentes sentenciados judicialmente por práticas análogas a crimes, foram tipificados em cada período e contexto histórico no Brasil, refletindo ainda, sobre o caráter das ações públicas encampadas pelo Estado a estes destinadas.

2.1

O princípio de igualdade de direitos: somos todos desiguais perante a lei

Compreendendo que os homens em si possuem individualidades e diferenças, seja em sua forma natural enquanto ser humano-genérico, seja em sua forma coletiva tal como classe social, como o poder de lei poderia igualá-los em “dignidade e direitos”? Que poder soberano a lei possui que dá conta de ir contra a própria natureza humana e a configuração social proposta por estes mesmos homens, ou ao menos uma parcela destes?

O direito, sobretudo, em seu caráter positivo objetivado através das leis, foi difundido no bojo do liberalismo, fundamentado por uma base natural e transcendental aos homens, sendo esta mesma base, sustentáculo sobre a qual se firma o discurso de igualdade, em contextos claramente desiguais. Questionando esta suposta autonomia e um suposto estado de natureza firmado na igualdade refletido nas leis, Nilo Batista nos ensina que:

Ao conceber o direito como algo não revelado ao homem (a exemplo de uma noção religiosa) nem descoberto por sua razão (a exemplo da regra lógica formal), mas sim produzido pelo agrupamento humano e pelas condições concretas em que esse grupamento se estrutura e se reproduz; ao ridicularizar a concepção do direito como “uma lei suprema, preexistente à humanidade e ao planeta que ela habita”, Tobias Barreto se antecipava extraordinariamente às concepções jurídicas correntes no Brasil de sua época (BATISTA, 2007, p. 18-19).

Que o direito e sua positivação através das leis, constituem ordenamentos jurídicos destinados a normatizar a vida em sociedade, isso é um fato, mas estes não são fruto de uma natureza transcendental aos homens, estes não são expressos através de uma evolução natural da organização social, mas são produzidos e reproduzidos pelas relações sociais estabelecidas pelos homens em diferentes momentos e contextos de sociedade.

Se estes homens e as sociedades são formados em contextos em que a desigualdade lhes particulariza, como poderia então o direito, e as leis, homogeneizá-los tornando-os um todo comum? Claudia Gomes, no estudo em que analisa criticamente o discurso sobre direitos, nos estimula a refletir sobre a fundamentação destes quando afirma que: “[...] o direito se constitui como um fenômeno sócio-histórico, que possui particularidades em diferentes momentos de objetivação-subjetivação da sociedade, sendo assim, diversificados o modo e as formas de apropriação das decorrentes explicações sobre eles”. (GOMES, 2013, p. 5).

O discurso de igualdade de direitos e de liberdades individuais fora estabelecido como sustentáculo da sociedade moderna e do Estado liberal, fundamentado pela doutrina filosófica jusnaturalista, tendo por premissa a existência de direitos naturais ao homem, sendo o mais caro destes o direito à liberdade.

O pressuposto filosófico do Estado liberal, entendido como Estado limitado em contraposição ao Estado absoluto, é a doutrina dos direitos do homem elaborada pela escola do direito natural (ou jusnaturalismo): doutrina segundo a qual o homem, todos os homens, indiscriminadamente, têm por natureza e, portanto, independentemente de sua própria vontade, e menos ainda da vontade de alguns poucos ou de apenas um, certos direitos fundamentais, como o direito à vida, à liberdade, à segurança, à felicidade – direitos esses que o Estado, ou mais concretamente aqueles que num determinado momento histórico detêm o poder legítimo de exercer a força para obter a obediência a seus comandos devem respeitar, e portanto não invadir, e ao mesmo tempo proteger contra toda possível invasão por parte dos outros (BOBBIO, 2000, p. 11).

No século XVI, em meio à vigência do Estado absolutista e da concentração do poder nas mãos do soberano, a fundamentação divina e a manutenção das estruturas monárquicas até então vigentes, não poderia resistir ao modelo de sociedade que já se anunciava inicialmente através do mercantilismo, em meio ao qual, a mercadoria e logo a propriedade, despontavam como estruturantes da vida social.

Reconhecendo os direitos naturais dos indivíduos, mas por outro lado, a incapacidade de estes exercerem de forma ordenada tais direitos, o advento do contrato social e sua defesa inspirada nos preceitos da teoria hobbesiana, compreendiam a necessidade dos súditos transferirem seus “poderes naturais” para o Estado, de maneira que este pudesse garanti-los.

O fim último, causa final e desígnio dos homens (que amam naturalmente a liberdade e o domínio sobre os outros), ao introduzir aquela restrição sobre si mesmos sob a qual os vemos viver nos Estados, é o cuidado com sua própria conservação e com uma vida mais satisfeita. Quer dizer, o desejo de sair daquela mísera condição de guerra que é a consequência necessária (conforme se mostrou) das paixões naturais dos homens, quando não há um poder visível capaz de os manter em respeito, forçando-os, por medo do castigo, ao cumprimento de seus pactos e ao respeito àquelas leis de natureza. (HOBBS, 1997).

A conservação da propriedade privada fundamentou-se pela defesa do ideal de liberdade e da igualdade, a partir de um instrumento de regulação universal, o contrato social. Sendo assim, ainda que o modelo de sociedade que emergia no referido período estivesse pautado pela defesa da livre iniciativa e da não intervenção do Estado, este fora posto como agente essencial destinado à

garantia dos direitos individuais e do ordenamento social para o exercício dos referidos direitos.

Indo ao encontro deste princípio, John Locke no “o segundo tratado sobre o governo civil (1689)” particularizou sua obra em defesa das liberdades, ou melhor, da liberdade primeira que seria a de propriedade. A propriedade privada fora o direito perseguido e conservado largamente defendido por Locke, defensor genuíno dos princípios liberais, sobretudo, o de não intervenção por parte do Estado.

Ao contrário de Hobbes, Locke referia ao Estado não um papel central de soberania que se sobrepujaria aos indivíduos, já reconhecidos como sujeitos de direitos. Ao Estado caberia “*a execução da lei da natureza*”, através da intervenção mínima como ordenador social, com vistas à garantia da autonomia, individualidade e, sobretudo, da propriedade privada, alcançada pelos indivíduos subentendidos em um mesmo nível de igualdade.

Para além do Estado, a lei foi um recurso largamente apresentado como garantidor dos direitos e das garantias individuais. Ainda que divergindo sobre a postura a ser assumida pelo Estado, é um consenso entre os pensadores da modernidade, que as garantias ao modelo de sociedade disposto a igualdade, liberdade e a autonomia dos indivíduos, estariam resguardadas, a partir do cumprimento, seja pelo Estado seja pelos indivíduos, dos preceitos legais.

Na complexidade entre a propagação de indivíduos livres, a garantia de seus direitos e limites a “permissividade”, Montesquieu reconheceu os limites do modelo de organização do Estado para tal finalidade. O autor do Espírito das Leis, apontara as dificuldades de operacionalização das funções do Estado, resguardas apenas as funções do governante. Diante disso, apresentara o princípio da divisão dos três poderes entre Legislativo, Executivo e Judiciário, como forma de garantir o bom ordenamento da sociedade e o cumprimento da lei, resguardando o princípio de justiça, sobretudo, pela valorização do Poder Judiciário.

É importante ressaltar, que não estamos desconsiderando a importância do movimento aqui apontado de valorização do indivíduo e da defesa da liberdade e autonomia. O contexto que se instaura a partir do século XVII e em especial, sobre o século XVIII, de questionamento as amarras impressas pelas tradições e

costumes centrais da idade média, fora essencial para os processos societários produzidos em prol da luta por direitos em sentido amplo.

Neste contexto, a burguesia despontando como classe revolucionária, condenou as bases que estruturavam a sociedade pensada até então sobre o poder soberano da monarquia e das leis divinas, asseguradas pelo poder da Igreja Católica. O ideário político que desponta no século XVIII na Europa, irá influenciar um movimento revolucionário que terá como produto legal, uma série de declarações e tratados, que ratificam o direito a igualdade e liberdade, a exemplo da Declaração de Independência dos Estados Unidos da América (1776) e a Declaração Francesa de Direitos do Homem e do cidadão (1789), esta última particularizada pelo advento da Revolução Francesa, que evidenciava a demanda por liberdade, igualdade e fraternidade.

Mas é importante refletirmos que os direitos de liberdade e igualdade, homogeneizados nos chamados direitos civis, estavam postos sob a ótica da burguesia que se estabelecia como classe social dirigente. Ou seja, todos eram iguais e livres desde que, possuísem propriedade privada.

Pensar em igualdade sobre o regime monárquico era de fato impossível, haja vista, que o direito real se estabelecia pela hereditariedade ratificada pela escolha divina. Já sob a ótica liberal ser igual e livre tornava-se uma busca mais palpável, considerando que a propriedade privada era de fato mais próxima de ser obtida do que o “sangue azul” e a eleição por Deus.

Não se pode negar o estatuto de direito impresso sob a lógica do contrato, mas este não se realizou necessariamente num tom de igualdade. Neste período, a burguesia despontara como classe social dirigente uma vez que, passa a ser detentora do poder econômico, relacionado aos meios de produção. No outro extremo temos a classe trabalhadora que alijada da propriedade privada, tinha por bem sua força de trabalho. A relação entre estes dois polos não poderia deixar de se dar senão, uma relação de contrários.

Tais contrários vão se tornando mais evidentes quando a alienação e a exploração da força de trabalho, atingem níveis extremos, em meio ao auge da Revolução Industrial (1840), o que já possibilitava questionar que condição de liberdade e igualdade se realizaria sobre a condição de “escravidão do trabalhador”?

A troca que inicialmente parecia justa, da mercadoria força de trabalho já de fato livre, pelo salário, foi aos poucos ruindo junto com a condição de vida dos trabalhadores, submetidos a extensas jornadas de trabalho em péssimas condições, assim como, suas condições de vida, subsumidas à exploração em níveis máximos.

A luta de classes desponha então questionando condições que historicamente foram reconhecidas como condições de pobreza, referida agora na expressão “questões social”, localizada no conteúdo político que passou a imperar em meio à luta por direitos conforme nos ensina NETTO:

A expressão surge para dar conta do fenômeno mais evidente da história da Europa Ocidental, que apresentava os impactos da primeira onda industrializante, iniciada na Inglaterra no último quartel do século XVIII: trata-se do fenômeno do pauperismo. [...]

A designação desse pauperismo pela expressão “questão social” relacionava-se diretamente aos seus desdobramentos sócio-políticos. Mantivessem-se os pauperizados na condição cordata de vítimas do destino, revelassem eles a resignação que Comte considerava a grande virtude cívica e a história subsequente haveria sido outra. Lamentavelmente para a ordem burguesa que se consolidava, os pauperizados não se conformaram com a situação: da primeira década até a metade do século XIX, seu protesto tomou as mais diversas formas, da violência luddista à constituição das trade unions, configurando uma ameaça real às instituições sociais existentes. Foi a partir da perspectiva efetiva de uma eversão da ordem burguesa que o pauperismo se designou como “questão social”. (NETTO, 2001, p. 42-43).

Fundamentados pelo ideal de igualdade, os homens já não se viam mais tão iguais assim, e a liberdade que outrora era posta como um ideal a ser perseguido, se via abafada pela condição de exploração. Sendo assim, a classe que se via na condição de “prisoneira” e desigual, tomava consciência de que os princípios liberais os quais no período anterior representaram mudanças, constituíam agora idealizações, quando localizadas apenas na esfera da lei.

O contrato estabelecido e assinado como forma de lei de fato era essencial, mas ele só tomava sentido real quando apropriado pelos homens reais. O conteúdo político evidenciado, sobretudo, pelos fatos históricos ocorridos no período de 1848 na Europa, fundamentado nas lutas e reivindicações dos trabalhadores, se expressara como essencial não só para a existência de preceitos legais, mas que eles se concretizassem em garantias de fato.

Foi então neste contexto, quando os direitos civis alcançam patamar de reconhecimento, que os direitos políticos e sociais são demandados, inscritos nas lutas da classe trabalhadora¹⁷ por meio da mobilização e organização da classe trabalhadora contra o processo de exploração e a luta por melhores condições de trabalho e vida e participação.

A pobreza politicamente refletida e referenciada como “questão social” conforme ressalta Netto (2001), não poderia mais ficar a cargo da filantropia, dos “homens de bem” e/ou da caridade religiosa, considerando que colocava em jogo a própria reprodução do sistema produtivo e das estruturas sociais que o embasavam.

Ao final do Século XIX e o início do século XX irrompem com a conquista para além dos direitos civis de igualdade e liberdade, dos direitos políticos de voto e representação. Tais processos extrapolavam a relação de direito apropriada pela condição de detentor de propriedade privada, e apesar de não ter conseguido romper com as amarras liberais que fundamentavam a ordem social, constituíram recursos essenciais em prol da luta por direitos sociais conforme nos ensina Behring e Boschetti 2009:

Assim, a generalização dos direitos políticos é resultado da luta da classe trabalhadora e, se não conseguiu instituir uma nova ordem social, contribuiu significativamente para ampliar direitos sociais, para tencionar, questionar e mudar o papel do Estado no âmbito do capitalismo a partir do século XIX e início do século XX (BEHRING E BOSCHETTI, 2009, p. 64).

Se o ideal de homogeneização dos indivíduos através do princípio de igualdade foi gradativamente ruindo, em consequência das reivindicações da classe trabalhadora, não seria pelo viés liberal que o Estado conseguiria sustentar por muito tempo, sua “intervenção social”.

As três primeiras décadas do século XX são particularizadas pela expressão do que se configuraria como “o enfraquecimento das bases materiais e subjetivas de sustentação dos argumentos liberais”, resultantes em especial, das

¹⁷ Para as elaborações aqui dispostas estamos considerando a obra de Marshall (1967), na qual o autor destaca o processo de desenvolvimento da cidadania, tendo por referência a realidade da Inglaterra, a partir dos processos no qual se gestam o desenvolvimento dos direitos civis, políticos e sociais.

lutas da classe trabalhadora, da evidente monopolização do capital, e da crise expressa com a queda da bolsa de valores nos Estados Unidos em 1929 (BEHRING E BOSCHETTI, 2009).

Tais fatos ratificavam a fragilidade dos argumentos liberais que sustentaram a constituição do modelo de sociedade capitalista, de igualdade, liberdade e autonomia dos indivíduos e de realização material e subjetiva através do mercado.

Sendo assim, é na década posterior particularizada pela experiência de duas guerras mundiais, em especial pelos acontecimentos reconhecidos como bárbaros do segundo pós-guerra, que podemos considerar o processo de generalização das Políticas Sociais e o estabelecimento da intervenção do Estado numa intermediação entre liberal e social, embasado na proposta de *Welfare* nos países centrais *sobre a égide do capitalismo tardio* (BEHRING 1998.)

Tendo evidências de que o capitalismo não ofereceu nem igualdade, nem liberdade e muito menos autonomia, verificamos que sua “nova fase” se instaura, renovando suas bases de sustentação referenciadas em um certo pacto social entre as classes.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) destacando a noção de igualdade de direitos é proclamada num contexto concreto, no qual se evidenciava o fracasso de que os ideais liberais pudessem garantir os preceitos de igualdade e liberdade outrora afirmados. Já se tomava como premissa o contexto de desigualdade impresso pelo modo de produção e vida capitalista e as consequências desta para o conjunto da sociedade, recorrendo-se ao modelo de bem-estar e paz social, ambos muito oportunos após as experiências de duas grandes guerras mundiais.

Mas a tentativa legal de imprimir o tom de igualdade de direitos sem alterar de fato a estrutura social vigente demanda-nos permanecer com os questionamentos: Todos os seres humanos nascem de fato livres? Todos têm igualdades e condições de direitos? Diante das evidências apresentadas, colhidas no solo concreto da história das quais nos apropriamos, entendemos ter elementos substanciais para pensar em processo de desigualdade e como estes são propagados por uma difusão idealizada intencionalmente da proposta de direitos.

A proposição de normativas que refiram princípios universais, pautados em valores como igualdade, liberdade e autonomia dos indivíduos, fora e é de fato um passo importante no processo de garantia de direitos em sentido amplo, sobretudo, para a classe trabalhadora e nesta, para a parcela que vive em condições extremas de pobreza. No entanto, a exemplo do que nos ensina Coutinho (1997) “os indivíduos não nascem com direitos, os direitos são fenômenos sociais, são resultado da história”, tanto o estabelecimento de direitos e sua positivação através das leis, quanto sua apropriação e efetivação estão estritamente vinculados a ação dos sujeitos sociais.

As normativas são importantes instrumentos que se apropriados de fato podem imprimir garantias de defesa e expansão dos indivíduos, no entanto, são expressões idealizadas e potenciais de direito, quando esvaziados do conteúdo político de lutas e reivindicações. Sendo assim, não foi a condição de igualdade que contribuiu e contribui para a apropriação de direitos por parte da classe trabalhadora, mas fora o fato desta ter se percebido em caráter desigual, que possibilitou as garantias pelo que na lei estava previsto apenas potencialmente.

Ao nos empenharmos a análise das normativas destinadas à criança e ao adolescente no Brasil estamos considerando seu duplo sentido, no entanto, questionando-nos criticamente sobre que grupos e/ou classes sociais encontram-se identificados nestes polos? Tais indagações são propostas destinadas a entender por exemplo: A quem as leis se dirigem quando direcionadas ao cumprimento do ordenamento social? Que interesses estão presentes quando de sua proposição? Que funções concretas as leis cumprem na sociedade capitalista? Que grupos de fato conseguem se apropriar das garantias previstas em lei?

Se a contradição intrínseca aos direitos e sua positivação refere à contradição própria da desigualdade impressa na sociedade capitalista, estas são particularizadas e aprofundadas em contextos sociais específicos. Sendo assim, nas páginas que seguem nos propomos questionar o ideal de igualdade difundido e positivado na lei apenas tardiamente no contexto nacional.

2.2

Reafirmando a contradição: a formação social brasileira e o processo histórico de negação de direitos

A opção por apresentar no primeiro capítulo desta tese o elemento da contradição, para então pensar como está posta na constituição das normativas e na política de atendimento destinada a adolescentes pobres, acusados da prática de ato infracional e sentenciados ao cumprimento de medidas judicialmente impostas, não foi aleatório nem uma simples opção de estrutura organizativa do trabalho.

Na trajetória de pesquisa sobre o objeto de estudo que aqui se destaca, consideramos como fundamental, eleger o elemento da contradição como central para analisar a política de atendimento proposta pelo Estado brasileiro, direcionada aos adolescentes aqui aludidos, por entender que esta está mesclada por discursos protetivos, mas ao mesmo tempo resguarda aspectos punitivos, reafirmados isoladamente ou combinados, em diferentes períodos e contextos históricos.

O processo de reflexão, síntese e análise que aqui se pretende, ainda que parta do concreto, de como a política de atendimento destinada aos adolescentes aqui ressaltados é proposta, pretende ir além de sua expressão imediata, mas, sobretudo, pensar a dimensão mediata que à primeira vista não se revela.

Para isso analisamos a referida política de atendimento não em si mesma, mas buscando pensá-la em totalidade, como síntese de múltiplas determinações (Marx, 1859), mediatizada por uma série de outros fatores a exemplo do modelo de sociedade e de Estado entre os quais se desenvolve.

Consideramos que ao nos apropriarmos da perspectiva da contradição e da dialética em nossa análise, bem como, do caráter histórico, elementos que integram o método marxista, obtemos recursos na tentativa de superar uma mera descrição das ações encampas pelo Estado brasileiro, destinadas aos adolescentes pobres. Busca-se ultrapassar conclusões meramente valorativas, de quanto apenas boas ou ruins estas foram e são para os sujeitos alvos da ação.

Compreendemos que a configuração da política de atendimento e das ações direcionadas pelo Estado brasileiro ao reconhecido adolescente

“delinquente”, expressa um histórico processo de criminalização ao qual estes foram submetidos, em meio ao contexto de desigualdade econômica, política e social, que se generalizou à classe trabalhadora, aprofundados pelas raízes históricas que fundamentam o desenvolvimento da sociedade brasileira.

Afirmar que na política de atendimento dispensada pelo Estado brasileiro, destinada aos adolescentes acusados da prática de ato infracional, estão contidos historicamente, traços protetivos, mas em muito ainda punitivos, é questionar por um lado as perspectivas que analisam esta política apenas de forma negativa, que se limitam em ressaltar os aspectos, violadores de direito e voltadas ao controle social destes, que de fato persistem em sua execução.

Por outro lado, nós buscamos questionar também o otimismo infundado que cerca as perspectivas que analisam apenas os avanços, contidos no atendimento destes adolescentes. É preciso de fato considerar os avanços no que concerne a proteção proposta a estes meninos, meninas e suas famílias, mas é essencial verificar nestes, o aspecto punitivo ainda conservado, impresso pela característica que estas ações assumem, uma vez que se destinam contemporaneamente à “responsabilização”, em consequência de se ter cometido um ato análogo a um crime.

De que forma pensar então se não pela contradição, uma política que se propõe a proteger através de processos de contenção e “responsabilização”? E como não refletir igualmente sobre os discursos que afirmam que a punição oferecida pelo Estado constitui formas de proteção?

Sendo assim, para a análise da contradição que aqui ressaltamos é necessário nós termos claro o contexto social no qual as ações as quais nos propomos a analisar se sedimentam. Nossa análise toma como ponto de partida um contexto social real, sobre um modelo de sociedade real que é a sociedade que se funda sobre o modelo de produção capitalista.

Partimos aqui de uma sociedade na qual a desigualdade de classe é a condição primeira de sua existência, acompanhada pela alienação, exploração e venda da força-de-trabalho. A estes fatores expressos no contexto social global, renovados e ressignificados em diferentes períodos históricos, torna-se importante localizarmos a realidade brasileira. É essencial compreender como o modelo de

produção e de sociedade pautado no capitalismo e o florescimento das classes sociais entre trabalhadores e burgueses, foram particularizadas entre nós.

Florestan Fernandes (2005) nos oferece elementos essenciais para refletir sobre as bases de sustentação de nossa sociedade que não se rendera por completo aos padrões genuinamente capitalistas. A inserção do Brasil ao modo de produção e de vida condicionados pelo capitalismo se deu através da adequação as novas exigências da modernidade. Conservados, os padrões tradicionais econômico-sociais, políticos e culturais, culminaram na aglutinação de diferentes grupos que compuseram as classes sociais, não obedecendo necessariamente ao padrão de divisão clássica entre trabalhadores e principalmente em uma única burguesia.

Tratava-se antes de uma congêrie social que duma classe propriamente dita. Aliás, até a desagregação da ordem escravista e a extinção do regime imperial, os componentes da burguesia viam-se através de distinções e avaliações estamentais [...]. Contudo, o que unia os vários setores dessa congêrie não eram interesses fundados em situações comuns de natureza estamental ou de classes. Mas a maneira pela qual tendiam a polarizar certas utopias. Pode-se avaliar este fato através do modo pelo qual os diversos setores dessa ambígua e fluida “burguesia” em formação irá reagir: 1º) à ocorrência de uma sociedade na qual imperava a violência como técnica de controle do escravo; 2º) aos mores em que se fundavam a escravidão, a dominação senhorial e o próprio regime patrimonialista; 3º à emergência, à propagação e à identificação de movimentos inconformistas, em que o antiescravismo disfarçava e exprimia o afã de expandir a ordem social competitiva [...] (FERNANDES, 2005, p. 35).

A incorporação do capitalismo entre nós se realizou aos moldes de adequação e não de apropriação aos princípios que inicialmente revolucionaram a estrutura social e a composição das classes. Se na realidade da Europa os ideais de liberdade, igualdade e autonomia dos indivíduos ofereciam as bases para se pensar numa sociedade competitiva, como adequar este modelo a nossa nação, que ainda no século XIX não havia estabelecido o trabalho livre?

Como pensar então a constituição do Estado e do respaldo normativo, recursos compreendidos como essenciais para a garantia dos “direitos individuais”, numa sociedade ainda cativa, que tem a violência como recurso disciplinar? Entre nós, o ideal de igualdade não se fez presente nem ao menos no discurso e só irá tomar força de lei com a Constituição de 1988, configurando

entre nós o que Vieira (2007) refere como o princípio do privilégio, e não da igualdade, ou mesmo da liberdade.

O movimento de constituição de direitos sejam eles civis, políticos e/ou sociais, bem como, a noção de cidadania, e sua objetivação através das políticas sociais, inauguradas sob o advento da modernidade nos países centrais, não se desenvolve nos mesmos moldes no contexto nacional, dada a particularidade de nossa formação e organização social.

A sociedade capitalista almejada que se realizava “a moda brasileira” em meio ao “ímpeto” da modernização, será evidenciada, sobretudo, a partir da Proclamação da República, que refletia o movimento particular de alijamento que aqui ressaltamos tão bem ilustrado pelo célebre texto de Aristides Lobo.

Rio de Janeiro, 15 de novembro de 1889.

Como trabalho de saneamento, a obra é edificante. Por ora, a cor do Governo é puramente militar, e deverá ser assim. O fato foi deles, deles só, porque a colaboração do elemento civil foi quase nula.

O povo assistiu àquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava.

Muitos acreditaram seriamente estar vendo uma parada.

Era um fenômeno digno de ver-se.

O entusiasmo veio depois, veio mesmo lentamente, quebrando o enleio dos espíritos.

Pude ver a sangue-frio tudo aquilo.

(LOBO in DIÁRIO POPULAR, 18 de novembro de 1889).

Proclamada a República brasileira, que adota como forma de governo o regime representativo conforme destacado na Constituição de 1891, tendo por forma de organização “um regime livre e democrático” cabe questionarmos para quem? Quais brasileiros estiveram e estão amparados pela lei? Quais brasileiros exerciam e exercem de fato o direito de liberdade e de participação democrática nas decisões políticas?¹⁸

Uma nação marcada pela supressão tardia da escravidão, que revelou igualmente tardia a propagação da noção de cidadania através da particularidade

¹⁸ É essencial recordarmos que a Constituição de 1891 ainda que suprimisse o critério de renda para o exercício do direito ao voto, excluía do processo os analfabetos, contingente composto pela maioria dos pobres que compunham a população brasileira e as mulheres.

em meio a qual, os direitos, sociais, políticos e civis, invertidamente são revelados conforme refere José Murillo de Carvalho:

A cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram investidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução de direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, as bases da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo (CARVALHO, 2010, p. 219-220).

E se os direitos sociais foram pioneiramente propagados no contexto nacional, sobrepondo-se a difusão dos direitos políticos e civis, é preciso considerar que estes, estavam dirigidos a uma parcela reduzida da população, àqueles cobertos pela “cidadania regulada”, referenciada por Wanderley Guilherme dos Santos (1979). A proteção social instituída pelo Estado brasileiro, sobretudo, década de 1920 estava restrita a uma parcela ínfima daqueles indivíduos considerados trabalhadores, bem como, a uma parcela desta classe, pulverizada pelas categorias profissionais.

O Estado brasileiro no bojo da primeira república respondeu às reivindicações do movimento operário com a cobertura de acidentes, a jornada de trabalho, direitos previdenciários, mas não apenas. A repressão inscrita na ação policial¹⁹ era empregada tanto ao grupo que possuía o *status* de cidadania impresso pela atividade de trabalho, quanto àqueles tipificados e criminalizados pelo Código Penal de 1891, ainda vigente.

No caso brasileiro é possível afirmar, salvo exceções, que até 1930 a consciência possível em nosso país não apreendia a pobreza enquanto expressão da questão social. Quando esta se insinuava como questão para o Estado, era de imediato enquadrada como “caso de polícia” e tratada no interior de seus aparelhos repressivos. Os problemas sociais eram mascarados e ocultados sob forma de

¹⁹ A postura repressiva que aqui destacamos pode ser verificada na ação do Estado brasileiro junto aos chamados “cidadãos negativos”, conforme refere José Murillo de Carvalho, em meio às revoltas populares tais como: Revolta dos Cabanos (1832), a Cabanagem (1835), a Balaiada (1838), Canudos (1896), a revolta da vacina no Rio de Janeiro (1904) e do Contestado (1912).

atos esporádicos e excepcionais. A pobreza era tratada como disfunção pessoal dos indivíduos (SPOSATI, 2007, p. 41).

As expressões da questão social foram tratadas no contexto nacional na convergência entre ações repressivas, objetivadas pela intervenção policial e judicial e a concessão de direitos, ação inscrita contraditoriamente no atendimento das reivindicações da classe trabalhadora, mas ao mesmo tempo, na busca de sua contenção. Se até a década de 1920 este movimento deixava explícita sua face repressiva e opressora, esta será revitalizada pela postura atenta aos direitos trabalhistas e sociais encampada pelo Estado brasileiro a partir da década de 1930 e particularmente, a partir do modelo centralizador expresso pela ditadura varguista.

No que tange à Política de Proteção e Assistência à infância abandonada e delinquente o conjunto de legislação, que oficializaram e sistematizaram o atendimento e as instituições específicas, ao passo que se inscrevem no processo mais amplo de regulação e ordenamento da sociedade republicana e capitalista que se forma ao final do século XIX, refere também o compromisso moral da nova pátria, junto àqueles considerados o futuro da nação.

O Código de Menores de 1927 pode ser considerado o ponto culminante de um processo que conjugava a busca da adequação do país aos preceitos capitalistas, a difusão da sociabilidade do trabalho e da formação do cidadão trabalhador, mas essencialmente, um compromisso moral encampado pela elite brasileira fortemente embasada pelos princípios e valores cristãos. Destinado a um grupo determinado, os menores, crianças e adolescentes pobres, o referido Código evidenciou o duplo sentido de conter e assistir.

2.3

Código de Menores 1927: a ratificação da desigualdade na lei e a contradição entre punição e proteção a partir da prestação de “assistência”

Até aqui entendemos ter elementos suficientes para compreender que os homens não são iguais e que não é a presença de normativas que de fato garante o

tom da efetivação de direitos, mas sim o conteúdo político expresso pela mobilização e lutas empregados em concretizá-los. Neste sentido, como poderíamos considerar então o estabelecimento das normativas e a proposição de políticas sociais, destinados a crianças e adolescentes pobres no Brasil do século XX?

O debate sobre a proposição da intervenção do Estado através de políticas públicas não se respaldava à época no Brasil, pelo viés do direito, conforme sinalizamos acima. Aliado a isto, relacionada à criança e adolescente pobre, estes não foram portadores diretos de reivindicações, a exemplo das categorias de trabalhadores presentes no contexto nacional.

Em primeiro lugar é importante ressaltar que as crianças e adolescentes alvos da ação do Estado, que irão ser protagonistas das legislações sociais destinadas à época, são os chamados “filhos da pobreza”. A atuação sobre este grupo que demandara a intervenção de médicos, juristas, educadores entre outros profissionais e áreas do conhecimento, se dirigira ao atendimento daqueles compreendidos como abandonados e delinquentes, aos quais os malefícios da condição de pobreza se não “tratados” devidamente, poderiam interferir no projeto modernizador e civilizatório almejado pela nação republicana recém-criada.

Conforme ressaltamos no texto que introduz o presente trabalho, a descoberta da infância e juventude pobre, como um problema social, como bem retrata Irene Rizzini em sua obra de 1997, mobilizara desde o final do século XIX a proposição de normativas, instituições e ações direcionadas ao então “menor” abandonado ou delinquente, que deveria ser protegido e regenerado de maneira que não se configurasse como uma ameaça de fato ou potencial à sociedade.

Maria Liduina de Oliveira e Silva, na obra que discorre sobre o controle sociopenal dos adolescentes, nos oferece contribuições essenciais para refletir sobre o ideário que imperou e impera sobre a ação do Estado, seja nos séculos XIX, XX ou já no século XXI, destinado aos adolescentes e jovens pobres. Para aqueles considerados delinquentes, a atuação do Estado fora permeada pela ideologia do controle social tendo como mote a improdutividade, a periculosidade e a necessidade de prevenção social (SILVA, 2011, p. 58).

Neste sentido, entendemos que o atendimento destinado aos adolescentes caracterizados como delinquentes, historicamente cumpria e cumpre a dupla e

contraditória função de “punir”, no sentido da contenção e “proteger” investindo em sua regeneração.

Ao mesmo tempo em que as legislações destinadas a estes sujeitos sociais são colocadas em prol de sua proteção, destacam conteúdos profundamente punitivos, associando pobreza e periculosidade.

A ação do Estado deveria ser empenhada tanto em prevenir, “cuidando” dos ditos abandonados, impedindo que estes fossem contaminados pelo “vírus” da vadiagem, como para “curar” aqueles já atingidos e “danificados” pela delinquência.

Como instrumento para este fim, ao final do século XIX pós-proclamação da república, o Estado brasileiro inaugura um complexo normativo e institucional de cunho corretivo e assistencial, destinado a lidar com o problema do “menor”, para o qual o Código de Menores de 1927 se constituiu como marco.

É importante salientar que o dito “menor delinquente”, ou melhor, os possíveis “atos criminosos” por ele cometidos, já eram passíveis de punição desde o início do século XIX, ainda sobre o regime Imperial, momento em que já se verificava a perspectiva de construção legal do crime e da aplicação das penas no Brasil.

Neste período repercute em nossa sociedade, o processo de transição da penalização pelo suplício à proposta de aprisionamento que nos é apresentada por Michael Foucault (2011), momento no qual inicia-se a cruzada em prol da modernização das condições de encarceramento, conforme nos ensina Holloway (2009), através da construção das primeiras prisões em território nacional.

Quanto às formas de penalização, é válido ressaltar que estas se destacam não como uma proposta de rompimento, mas sim de conciliação, haja vista, que o suplício sob forma de castigos corporais era recurso compulsoriamente utilizado, como forma de corrigir e disciplinar o preso, sobretudo, aquele contingente pobre e formado por escravos. A estes últimos era destinada, ainda pelo Código Criminal de 1830, a pena de morte.

Embasada por ideias reformistas e pela demanda em prol da modernização gerada pela influência capitalista que já se faziam sentir no contexto nacional, podemos compreender, segundo Almeida (2009), que o Estado Imperial brasileiro

introduziu a condenação a pena de prisão com trabalho, destacando o duplo objetivo de reprimir e reabilitar.

A repressão dos corpos e das mentes visando à regeneração do preso e a introdução do *ethos* do trabalho, na busca pela formação de uma força de trabalho livre, corresponderiam futuramente com maior evidência, a um projeto civilizatório presente, sobretudo, sob o advento da República e na busca pela inserção do país no sistema capitalista monopolista (NETTO, 2006).

Indo ao encontro deste ideal, verifica-se a preocupação do Estado brasileiro com a chamada infância abandonada e delinquente, pela evidente questão social expressa em suas condições de vida e de suas famílias. Rodolfo Telarolli Junior (1996) na obra destinada ao estudo das epidemias e da formação dos serviços de saúde em São Paulo aponta, que o índice de mortalidade infantil no estado na década de 1920 era de 186,8%, para cada 1.000 nascidos vivos, representando no período 32,9 % da mortalidade geral no país, relacionadas a causas ligadas à assistência ao parto e a doenças infectocontagiosas do primeiro ano de vida.

Aos dados gerais de condições de saúde, acrescentavam-se aqueles referentes ao trabalho de crianças e adolescentes que à época, não era questionado nem problematizado. Segundo dados publicados pela Organização Internacional do Trabalho (2001), no estado de São Paulo em 1919, segundo dados do Departamento Estadual do Trabalho, “37% do total de trabalhadores do setor têxtil eram crianças e jovens; e, na capital paulista, esses índices chegavam a 40%”. (OIT, 2001, p. 27)²⁰.

Aos menores pobres, sobretudo, para os reconhecidos como delinquentes que se faziam presentes no contexto urbano, fora proposta a institucionalização em estabelecimentos prisionais, voltada a sua contenção e a regeneração, utilizando-se para isto, do trabalho como recurso, disciplinar e moralizador.

O Código Criminal do Império (1830), já em seu artigo 13, empregava a possibilidade de crime e punição a “menores” destacando que:

Se se provar que os menores de quatorze annos, que tiverem commettido crimes, obraram com discernimento, deverão ser recolhidos ás casas de correção, pelo

²⁰ É válido ressaltar, acerca do trabalho de crianças nas indústrias o destaque oferecido por Karl Marx a esta atividade no ensaio referente a Legislação Fabril.

tempo que ao Juiz parecer, com tanto que o recolhimento não exceda à idade de dezasete annos (BRASIL, 1830).

Neste período, os “menores” reconhecidos como criminosos, eram passíveis de punições por parte do regime imperial, sendo enquadrados e generalizados sem distinção do caráter das penas em relação aos indivíduos adultos, ainda que houvesse certa separação como veremos a seguir.

Aos maiores de quatorze anos que cometessem atos análogos a crimes, considerando o poder de discernimento, estava indicada a mesma punição destinada aos adultos que cometessem atos reconhecidos como crimes: o recolhimento e o trabalho forçado na Casa de Correção²¹.

No interior da Casa de Correção, os supostos criminosos contavam com a classificação das penas em duas divisões, correcional e criminal. No caso dos “menores criminosos”, destinava-se a pena correcional, que igualmente dividia-se em duas classes: a 1ª classe englobando os menores “condenados em virtude do Art. 13º do Código Criminal e a 2ª Classe os ditos mendigos, vadios etc., condenados em virtude os Arts. 295 e 296 do mesmo código” (DECRETO nº 678 de 1850).

Verifica-se a partir da legislação acima citada, que no caso dos “menores criminosos”, existia a indicação de menor severidade nas ações, que eram conduzidas a partir da perspectiva regenerativa e disciplinar. Essa perspectiva fora inscrita na atividade de trabalho e no aprendizado de um ofício, atividades que de certa forma resguardavam a separação em relação aos presos adultos, considerando que o trabalho infantil não era visto como um problema, pelo contrário era utilizado como instrumento de disciplinamento moral e social, conforme ressalta Marco Antônio Cabral dos Santos ao analisar o atendimento a partir de 1902 dos jovens no Instituto Disciplinar de São Paulo:

Após breve período de adaptação, o jovem era imediatamente integrado às frentes de trabalho, que naquele momento inicial era essencialmente agrícola. A regeneração pelo combate ao ócio e a pedagogia do trabalho eram moedas

²¹ Segundo Pedroso (1997), a instalação da primeira prisão brasileira é mencionada na Carta Régia de 1.769, no entanto, os documentos históricos dos quais nos apropriamos referem seu funcionamento a partir de 1850 juntamente com a publicação de seu decreto 678 que aprova seu regulamento.

correntes no cotidiano do Instituto. Tentava-se a todo custo incutir naquelas mentes, hábitos de produção, e convívio aceitáveis pela sociedade que os rejeitava (SANTOS, 2013, p. 225).

Já sob a República Federativa Presidencialista do Brasil, proclamada no ano de 1889, tendo por direção o governo provisório de Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, promulga-se no ano seguinte o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil. Este Código evidenciando o movimento de mudança normativa que oferecesse respaldo aos ideais e valores da República recém-criada, passa a considerar como criminosos os maiores de 9 anos, que tivessem discernimento de seus atos. Esta legislação sistematiza as ações destinadas ao “menor criminoso”, conforme destacado em seu Art. 30: “ Os maiores de 9 annos e menores de 14, que tiverem obrado com discernimento, serão recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriaes, pelo tempo que ao juiz parecer, comtanto que o recolhimento não exceda á idade de 17 annos” (DECRETO nº 847 DE 1890).

Aos menores considerados criminosos destinavam-se as penas ditas disciplinares a partir do Art. 49, estas devendo ser cumpridas em estabelecimentos industriais especiais, para onde deveriam ser recolhidos os menores de 21 anos.

Sendo assim, as penas destinadas ao “menor criminoso” se desenvolviam visando a sua regeneração através do trabalho, em instituições industriais, sendo extintas a partir do alcance do tempo máximo de permanência na instituição, ou pelo cumprimento da sentença, e/ou pela reabilitação.

Cabe ressaltar a seguinte diferenciação: aos estabelecimentos industriais eram encaminhados os menores de 14 anos ditos criminosos (entre estes os autores de crimes de vadiagem, vagabundagem e mendicância). Os maiores de 14 anos e menores de 21, que tivessem cometido “crimes mais graves”, eram destinados às colônias agrícolas, conforme podemos identificar no Decreto nº 6.994, de 1908, que reorganiza o regulamento destinado à Colônia Agrícola de Dois Rios²².

Neste processo é possível verificarmos a perspectiva de reconhecimento e de separação da aplicação e cumprimento das penas, dirigidas aos “menores criminosos”, fato que ficará explícito no Decreto nº 6.863, também de 1908, que

²² Colônia Correccional e ou Colônia Agrícola de Dois Rios, foram as primeiras denominações conferidas ao então conhecido Presídio de Ilha Grande.

se dirige ao novo regulamento da Casa de Detenção do Distrito Federal, no qual em seu Art. 2º destaca o seguinte:

Art. 2º As mulheres e os menores serão recolhidos em prisões separadas.
 § 1º Além da separação referida, fica estabelecida a seguinte classificação:
 I. Os presos por crime ou contravenção á disposição das autoridades judiciais ou policiaes.
 II. Os detidos por causa civil, commercial, administrativa ou requisição consular.
 III. Os menores.
 IV. Os pronunciados que aguardem julgamento.
 V. Os condemnados que tenham de ser transferidos para a Casa de Correção ou que aguardem decisão de recurso.
 § 2º Esta classificação não impedirá que outras sejam estabelecidas pelo Chefe de Policia, tendo em vista a natureza do delicto ou a educação dos detentos” (BRASIL, 1908).

Apontada a separação do cumprimento das penas pelos menores identificados como criminosos, é então durante o regime republicano que vimos surgir uma política de atendimento, bem como, instituições específicas para o cumprimento das “penas”, destinadas a este grupo, a partir criação de um complexo jurídico-assistencial voltado ao atendimento à infância abandonada e delinquente.

A partir da criação de uma série de legislações e instituições sociais destinadas especificamente a este público, o Estado brasileiro investia em ações correcionais e disciplinares, voltadas à formação moral e social desses meninos e meninas, referenciadas em uma política pública que se materializava através de ações de “assistência”.

Justiça e a assistência pública uniram-se empenhadas em enfrentar o “problema do menor”; a primeira voltada a conhecer, avaliar e sentenciar para sua regeneração e a segunda empenhada em executar ações que cumprissem o processo regenerativo proposto.

Aqui compreendemos que o chamado “problema do menor”, foi concebido a partir das expressões da questão social, objetivando-se sob forma de pobreza relacionadas às consequências históricas de exploração e desigualdade, resultante da apropriação capitalista desenvolvida no contexto nacional, mas também a partir da conjugação entre os princípios e valores cristãos sustentados pela religião

católica, conjugados a moral do trabalho forjado pelo *modus operandi* do capitalismo.

Sendo assim, o Código de Menores de 1927, marco da proposição legal de regulamentação das ações dirigidas ao dito menor, constituiu-se no primeiro instrumento normativo e operativo público destinado à política de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil, que apesar de alterado pela legislação posterior e extinto recentemente com o ECA imprimiu, marcas históricas ao atendimento de crianças e adolescentes pobres, que persistem até os dias atuais.

É neste contexto que consideramos importante ressaltar, que apesar da presente pesquisa pautar-se em especial na análise entre as ações desenvolvidas sobre a égide da FUNABEM e àquelas encampadas, a partir do atual SINASE, entendemos ser conveniente retomar os antecedentes que embasam historicamente esta atuação, compreendendo como essencial relacionar o paradigma contraditório entre proteção e punição, impresso pelo Código de Menores de 1927.

Tal referência faz-se necessária não só pelo referido Código ser considerado um marco regulatório da atuação sobre crianças e adolescentes pobres, mas, sobretudo, por compreender que a atuação destinada ao então menor delinquente, normatizada pela referida legislação menorista, persiste até os dias atuais, arraigada nas instituições e em muitos atores inscritos na execução da política de atendimento, destinada a estes adolescentes.

O referido Código conforme analisa Rizzini (2008) reporta o olhar dicotômico sobre a infância e juventude pobre, dividindo-a em duas. De um lado os “menores abandonados”, que necessitavam ser protegidos através da ação tutelar do Estado e do outro, os “delinquentes”, que igualmente passíveis de ações tutelares, ficavam a cargo de sua expressão regenerativa, numa coesão entre assistência pela tutela e regeneração pela disciplina.

Categorizando-os e estipulando para um desses extremos, ações específicas é que se fundamenta a chamada Política de Proteção e Assistência aos menores abandonados e delinquentes. Ações diferenciadas para crianças e adolescentes igualmente diferentes. Para aqueles considerados abandonados vigoraram ações de cunho preventivo, protetivo e educacional, já aos ditos menores delinquentes a proteção apesar de estar presente no discurso que

fundamenta seu atendimento, prevaleciam ações de cunho disciplinar, punitivo e regenerativo.

Assim, a contenção e a necessidade de disciplina destinada à sua regeneração, dirimiu em muito a suposta proteção a estes destinada. Os mesmos foram historicamente reconhecidos pelos atos cometidos, os quais justificam o tratamento coercitivo “certamente merecido”. Longos períodos de internação e isolamento em instituições de “reforma”, castigos corporais e a atividade forçada de trabalho, particularizaram o atendimento a estes meninos e meninas, inaugurado sobre a égide do Código menorista.

O Decreto nº 17.943, de 1927, destinado a consolidar as leis de assistência e proteção a menores, referindo a aplicação de medidas deste cunho, aos abandonados e delinquentes, irá se constituir como a primeira regulação de fato, destinada a fundamentar a estruturação de ações públicas, inscritas na chamada Política de Proteção e Assistência ao Menor abandonado e delinquente, proposta pelo Estado brasileiro.

Em sua estrutura, o referido Código conta em sua primeira parte com onze capítulos os quais caracterizam desde os sujeitos a que a referida lei se destinara: crianças da primeira idade, infantes expostos, menores abandonados, e menores delinquentes; até medidas, ações, instituições e atores inscritos na execução da chamada “assistência”.

A análise sobre o que se destacava por assistência e os meios através dos quais, esta seria prestada, será alvo de nossa atenção no Capítulo II desta tese. No momento resta-nos ressaltar, que além da referida assistência ser compreendida de forma focalizada, prestada aos “menores pobres”, a nosso ver, era compreendida como um “braço executivo” da justiça, como recurso inscrito na função de disciplinar e regenerar os filhos da pobreza.

O Código de Menores de 1927, fora o instrumento através do qual se objetivara a busca pela estruturação e a padronização das ações e instituições, destinadas a lidar como “problema do menor pobre”, no Brasil. Esta legislação inaugura ainda a jurisprudência e a chamada doutrina “menorista”, parâmetro para a estruturação do que hoje conhecemos como direito da criança e do adolescente.

Nesta normativa vimos ser estabelecido o chamado direito ao “Pátrio Poder”, bem como, instrumentos jurídicos, tais como a guarda e a tutela. Nesta

legislação serão estruturadas ações descritas como “as medidas aplicáveis aos menores abandonados, o instituto da Liberdade Viglada, a vigilância aos menores”, sendo elencando os vários crimes e contravenções que poderiam ser direcionados contra o público infanto-juvenil.

É importante atentarmos que no contexto no qual se inscrevera a promulgação do Código de Menores de 1927, estavam presentes diferentes instituições que se propunham a prestar o “auxílio e assistência” ao menor, em especial, aos abandonados. Dentre estas constavam as instituições religiosas inscritas na histórica ação prestada pela Igreja Católica e as muitas filantrópicas criadas pelos “homens-de-bem”, integrantes da elite brasileira, que se constituíam como figuras públicas presentes, nas grandes metrópoles, sobretudo, do Rio de Janeiro, antigo Distrito Federal, então, capital do país.

A estas instituições aliam-se aquelas criadas pelo Estado brasileiro, sobretudo, a partir da Proclamação da República, referindo no atendimento à criança e ao adolescente no Brasil, a particularidade histórica da convivência entre instituições públicas e privadas (filantrópicas). Considerando a diversidade destas instituições e ações, o Código de Menores de 1927 buscou apontar paradigmas e referenciais, destinados a padronizar o atendimento aos ditos “menores”, concentrando no Juiz de Menores a função discricionária de condução.

Mas se os filhos da pobreza poderiam ser considerados problemáticos, é no centro destes “menores-problema” que serão destacados os menores delinquentes. Relacionados no Capítulo VII do Código de Menores, os chamados menores delinquentes serão classificados, referindo de acordo com os atos por ele praticados, ações específicas, a serem cumpridas em diferentes instituições.

Art. 68 O menor de 14 annos, indigitado autor ou cumplice de facto qualificado crime ou contravenção, não será submettido a processo penal de, especie alguma; a autoridade competente tomará sómente as informações precisas, registrando-as, sobre o facto punivel e seus agentes, o estado physico, mental e moral do menor, e a situação social, moral e economica dos paes ou tutor ou pessoa em cujo guarda viva. (BRASIL, DECRETO 17.943 A. 1927).

Assim, considerava-se que o menor delinquente não estava passível de enquadramento a processo penal, havendo para este uma previsão judicial especial, que aliava educação, de cunho disciplinar e assistência executada como

ações de tutela destinada à sua regeneração. A contradição se localiza no fato de que ainda que não estivessem inscritos em processo de cunho penal, os atos cometidos pelos supostos delinquentes, estavam qualificados e tipificados à luz do Código Penal.

Os crimes e contravenções relacionados à mendicância, perversão, desordem e o mais comum deles, a vadiagem, conduziam milhares de adolescentes às instituições corretivo-assistenciais do Estado brasileiro, que, sobretudo, após a promulgação do Código de Menores de 1927, foram particularizadas com perfis de atendimento que deveriam acompanhar o perfil delinquente dos menores a elas destinados.

Nenhum menor de 18 anos, preso por qualquer motivo ou apprehendido, será recolhido a prisão comum (Art. 86), sendo assim as instituições específicas a estes destinadas foram criadas inscritas nos ditos regimes disciplinares educativos, em detrimento dos reconhecidos estabelecimentos penitenciários.

As instituições como os Asyls de Menores, Institutos disciplinares, Escolas de Preservação e/ou Reforma e os Patronatos Agrícolas, particularizaram o atendimento aos delinquentes, mas também aos abandonados, se inscrevendo nos moldes das instituições totais (Goffman, 2013), afastadas dos centros urbanos, estruturadas com grandes muros que impedissem, sobretudo, a fuga dos delinquentes e o contato com o “mundo externo”.

Estas instituições foram historicamente conduzidas por meio de regras rígidas, pela disciplina, generalização do atendimento, e marcadas pelo afastamento ou ao menos a tentativa de afastamento dos adolescentes, do convívio social e familiar, por meio de longos períodos de isolamento.

A faixa etária, bem como, as características assumidas pelos delinquentes, determinavam os perfis das instituições para as quais seriam encaminhados. Em se tratando de maiores de 14 e menores de 18 anos:

Art. 69 O menor indigitado autor ou cúmplice de facto qualificado crime ou Contravenção, que contar **mais de 14 anos e menos de 18**, será submettido a processo especial, tomando, ao mesmo tempo, a autoridade competente as precisas informações, a respeito do estado physico, mental e moral d'elle, e da situação social, moral e economica dos paes, tutor ou pessoa incumbida de sua guarda.

§ 1º **Si o menor soffrer de qualquer forma de alienação ou deficiência mental**, fôr epileptico, sudo-mudo e cego ou por seu estado de saude precisar de cuidados especiaes, a autoridade ordenará seja submettido ao tratamento apropriado.

§ 2º **Si o menor não fôr abandonado, nem pervertido, nem estiver em perigo de o ser, nem precisar do tratamento especial**, a autoridade o recolherá a uma escola de reforma pelo prazo de um n cinco annos.

§ 3º **Si o menor fôr abandonado, pervertido, ou estiver em perigo de o ser**, a autoridade o internará em uma escola de reforma, por todo o tempo necessario á sua educação, que poderá ser de tres annos, no minimo e de sete annos, no máximo (BRASIL, DECRETO 17.943 A. 1927).

No que se refere aos menores de 14 anos:

Art. 79 No caso **de menor de idade inferior a 14 annos** indigitado autor ou cúmplice de facto qualificado crime ou contravenção, si das circumstancias da infracção e condições pessoaes de agente ou de seus paes, tutor ou guarda tornar-se perigoso deixal-o a cargo destes, o juiz ou tribunal ordenará sua collocação em asylo, casa de educação, escola de preservação, ou o confiara a pessoa idonea, até que complete 18 annos de idade. A restituição aos paes, tutor ou guarda poderá antecipar-se, mediante resolução judiciaria, e prévia justificação do bom procedimento do menor e daquelles (BRASIL, Decreto 17.943 A. 1927).

A consideração da faixa etária, a condição de discernimento, bem como, a de abandono, constituíam agravantes ou atenuantes para consideração de maior ou menor periculosidade, atribuída ao dito delinquente, repercutindo no tratamento a ser oferecido a estes, quase que exclusivamente relacionado à inserção em instituições fechadas.

Afirmamos quase que exclusivamente, pois, apesar da compulsoriedade atribuída à medida de internação em estabelecimentos correcionais, o Código de Menores de 1927 em seu Capítulo VIII instituía a medida de Liberdade Viglada, que traduzia a Probation, já instituída na realidade das Cortes Juvenis Norte-Americanas²³.

Art. 92 A liberdade viglada, consiste em ficar o menor em companhia e sob a responsabilidade dos paes, tutor ou guarda, ou aos cuidados de um patronato, e sob a vigilancia do juiz, de accôrdo com os preceitos seguintes.

1. A vigilancia sobre os menores será executada pela pessoa e sob a forma determinada pelo respectivo juiz.
2. O juiz póde impor as menores as regras de procedimento e aos seus responsaveis as condições, que achar convenientes.

²³ Para saber mais acerca do tema ver FERNANDES (1998).

3. O menor fica obrigado a comparecer em juízo nos dias e horas que forem designados. Em caso de morte, mudança de residência ou ausência não autorizada do menor, os pais, o autor ou guarda são obrigados a prevenir o juiz sem demora.
 4. Entre as condições a estabelecer pelo juiz póde figurar a obrigação de serem feitas as reparações, indemnizações ou restituições devidas, bem como as de pagar as custas do processo, salvo caso de insolvência provada e reconhecida pelo juiz, que poderá fixar prazo para ultimação desses pagamentos, tendo em atenção as condições económicas e profissionais do menor e do seu responsável legal.
 5. A vigilância não excederá de um anno.
 6. A transgressão dos preceitos impostos pelo juiz é punível:
 - a) com multa de 10 a 100\$ aos pais ou autor ou guarda, si da sua parte tiver havido negligência ou tolerância pela falta commettida;
 - b) com a detenção do menor até oito dias;
 - c) com a remoção do menor.
- Art. 93. O liberado, juntamente com o seu responsável, assignará um termo, do qual constarão as condições do livramento (BRASIL, DECRETO 17.943 A, 1927).

A referida medida aplicada ex-offício pelo Juiz de menores ou indicada através de relatório fundamentado pelo diretor do estabelecimento, no qual o “menor” se encontrasse internado, instituída como continuidade e/ou substituição da internação, seria revogada culminando em novo processo de interação, caso o menor cometesse novo crime, e/ou não cumprisse com o estipulado na então vigilância.

Nota-se que a suposta proteção oferecida inscrita na ação de vigilância, estava condicionada ao critério da obediência e cumprimento da medida judicial imposta. Assim também se caracterizara a “proteção” oferecida no sistema institucional, onde os riscos e perigos oferecidos supostamente pela exposição à rua ou a famílias “displicentes”, investindo-se ainda em ações destinadas à regeneração do “menor delinquente”.

No bojo destas ações, no que concerne a execução da chamada assistência é na segunda parte do referido Código de Menores, que verificamos sua disposição, inscrita em meio à estruturação do sistema jurídico-correcional, o qual se desenhará, sobretudo, na cidade do Rio de Janeiro.

A normativa de 1927 irá dispor em sua estrutura uma “Parte Especial”, que tratará de ações inscritas no âmbito do Distrito Federal. Ressaltando a criação do Juízo Privativo de Menores abandonados e Delinquentes, instituindo a figura e a competência do Juiz de Menores, a constituição do “seu pessoal”, ou seja, a

composição dos quadros de profissionais auxiliares que irão compor a instituição judiciária, bem como, as atividades por estes exercidas.

A referida “Parte Especial”, segue dispondo ainda sobre a estruturação do o Processo, o Abrigo de Menores, os Institutos Disciplinares e o chamado Conselho de Assistência e Proteção a Menores, que no Rio de Janeiro, foi responsável pela sistematização de ações e instituições, responsáveis por executar as medidas judiciais impostas aos ditos menores, respeitada a divisão entes estes.

Quanto à regulamentação impressa pelo Código de Menores de 1927, no que se refere aos ditos “menores delinquentes”, cabe ressaltarmos os parâmetros referidos por esta normativa, que em primeiro lugar, tipificou-os como “delinquentes”, imputando-lhes culpa individual, pela “autoria” dos atos análogos a crimes.

A compreensão da autoria de atos delituosos esteve historicamente fundamentada, pela associação entre pobreza e criminalidade que considera que os adolescentes pobres, como propenso ao crime, pela hereditariedade imoral, herdada de famílias desajustadas e incapazes e/ou pela degeneração moral a que estariam submetidos. Neste contexto, os atos infracionais cometidos foram e permanecem sendo localizados no campo das escolhas individuais, balizados por uma dada moral, ou na ausência desta, para a qual as instituições propostas pelo Estado, deveriam atuar numa perspectiva de regeneração.

Se os atos infracionais foram localizados como culpa individual, ou no máximo compartilhada com as famílias, as ações adotadas para sua regeneração, foram localizadas no âmbito individual, através da medida de internação realizada de forma compulsória a critério da autoridade judiciária.

É importante salientar que o Código de Menores de 1927 empregou certa padronização ao encaminhamento de crianças e adolescentes pobres para instituições inscritas no modelo asilar e de internato. Anterior à referida legislação e a competência disposta a figura do Juiz de Menores, delegados e até mesmo padres, se constituíam como figuras legítimas e legais imbuídas de poder para a “ordenar” a internação de “menores”.

No entanto, é essencial constatar que a primeira legislação menorista estabelece procedimentos legais, os quais comportam desde a apreensão/recolhimento de menores, a avaliação dos supostos perfil delinquentes,

bem como, o encaminhamento para as instituições específicas. Todo este processo sendo submetido à decisão soberana e exclusiva o Juiz de Menores.

E é neste contexto que destacamos uma das principais marcas históricas impressas pelo Código de Menores promulgado em 1927, que perpassou todo o desenvolvimento da política de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil, e ao então “menor delinquente”: a centralidade conferida e exercida a figura judiciária, ao Juiz de Menores.

Portanto, o Código de Menores de 1927 torna-se um marco no que se refere à regulamentação destinada à infância e juventude pobre no Brasil, não apenas por ter sido a normativa que inaugura a referida regulamentação a qual embasa uma política de atendimento específica. Mas pela capacidade em constituir consensos e olhares sobre os ditos “menores”, sobretudo, aos chamados “delinquentes”, que persistem até os dias atuais não só no imaginário social, mas inscritas nas legislações posteriores, nas ações propostas pelo Estado, nas instituições e em muitas práticas voltadas a seu atendimento.

Assim, compreendemos que no que tange às ações destinadas aos adolescentes aqui referidos, ainda que o contexto no qual se fundam sejam submetidas a transformações, repercutindo na reconfiguração das normativas, ações e práticas a estes destinadas, há ideários tão arraigados na cultura menorista, como por exemplo, a possibilidade de ajustamento, que conferem permanências históricas a seu atendimento.

No que tange ao ideal de regeneração ainda, que este se encontre presente nos discursos que embasam a política de atendimento aqui em destaque, em diferentes períodos históricos, compreendemos que no momento presente a perspectiva de institucionalização para fins de regeneração tenha sido substituída pela institucionalização como castigo concentrando-se no princípio de “responsabilização do adolescente” que a nosso ver, demonstra clara evidência punitiva.

2.4

O Código de Menores de 1979: a situação irregular do menor com desvio de conduta e a prestação de assistência

Se no item anterior afirmamos que o Código de Menores de 1927 se constituiu como um marco na regulação do atendimento à infância e juventude pobre, imprimindo parâmetros, sobretudo, ao atendimento tipificado como delinquente, que reconfigurações o referido atendimento teria sofrido, em consequência da promulgação do “novo” Código de Menores de 1979?

Em primeiro lugar se afirmamos que o Código de Menores de 1927 se constituiu como a primeira normativa de fato voltada a regular, estruturar e padronizar as ações e instituições destinadas aos menores abandonados e delinquentes é importante ressaltar, que o Código de Menores de 1979 fora proposto num contexto de ratificação das ações já sistematizadas, em especial, pela Política Nacional de Bem-Estar do Menor, executada pela Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM-1964).

Caudatário do acúmulo inscrito na unificação das ações destinadas ao menor abandonado e delinquente, através da criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM – 1941) e da reconfiguração proposta pela sistematização das ações públicas direcionada pela criação da FUNABEM, o Código de Menores de 1979 evidenciou de forma mais explícita a proposta de vigilância e punição destinada, sobretudo, aos “menores delinquentes”.

É importante frisar que assim como a inovadora versão de 1927, o Código de 1979 irá dispor sobre a assistência, proteção e vigilância ao menor, agora não mais caracterizado pela dicotomia entre abandonado e delinquente. Ainda que a diferenciação em termos de atendimento permanecesse, os ditos menores pobres que se encontravam “sub judice” do Código de 1979, foram generalizados e enquadrados na expressão “em situação irregular” a qual englobava os “menores”:

I-privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;

b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;

II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;

III - em perigo moral, devido a:

- a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;
- b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;

IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;

V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;

VI - autor de infração penal (BRASIL, DECRETO nº 6.697/1979).

Pela descrição realizada, mais uma vez é possível afirmar, que os “menores” que se encontravam designados como público alvo das ações encampadas pelo Estado brasileiro, eram aqueles reconhecidamente pobres percebidos em situação irregular, sobretudo, aqueles diagnosticados com desvio de conduta e autores de infração penal.

O desvio de conduta ou a conduta antissocial, caracterizavam patologias sociais e/ou propensões genéticas/hereditárias, as quais os “menores delinquentes” estavam expostos e/ou pré-dispostos. A referida caracterização fundamentada em uma avaliação de cunho médico-biológica, embasada pelas teorias eugênicas fora, historicamente utilizada, para classificar os ditos menores, destinando a estes o tratamento devido.

Segundo Stepan (2005), as origens dos movimentos eugênicos na América Latina obedecem a alguns fatores, sobretudo, ao final do século XIX e início do século XX: os acontecimentos relacionados à I Guerra Mundial, na qual o Brasil foi o único participante latino-americano, a chamada “crise do subdesenvolvimento”, objetivada por meio de sua inserção periférica e dependente no sistema capitalista mundial, a qual culminou na evidenciação da desigualdade e pobreza no contexto nacional e a difusão do ideal de ciência na América Latina, como “meio através do qual os diversos países da região poderiam emergir como poderosos atores no cenário mundial” (Stepan, 2005 p. 49).

A eugenia se constituiu como um movimento vinculado fortemente à medicina, evidenciada através dos estudos das capacidades e aptidões raciais brasileiras, potenciais ao exercício de batalha na guerra, aos estudos da base hereditária das doenças sociais vinculados aos pobres e negros, e explicitada como movimento que desenvolviam análises racionais, apropriados pelos princípios liberais emergentes no país, no referido período, que se por um lado superavam as

abordagens religiosas e tradicionais do mundo social, vinculam-se fortemente as formulações destinadas à dominação de classe fundamentada por preceitos racistas.

Propensão hereditária ao crime



Figura 1 – Fonte: Revista Brasil Jovem nº 8, dezembro de 1968, p. 71

Se como bem nos ensina Rizzini (2008), esta fundamentação científica fora conferida pela corrente médico-higienista que despontava no Brasil, sobretudo, na década de 1920, o estudo da personalidade antissocial e as causas da propensão à violência e a autoria de crimes são ressignificados a partir da década de 1960, após a descoberta da estrutura molecular do DNA e dos códigos genéticos (1953). Os Estados Unidos, uma das nações pioneiras no desenvolvimento de pesquisas criminológicas, buscara, através de testes com “humanos criminosos”, associar violência e criminalidade à hereditariedade e a fatores genéticos.

Não é por acaso que as publicações e estudos entre as décadas de 1960 e 1970 no Brasil, que faziam referência ao atendimento aos ditos adolescentes antissociais, expressavam com ar científico, discursos e terminologias profundamente conservadores e preconceituosos, destinados a apontar a origem dos atos criminosos cometidos, relacionados a condições de pobreza, bem como, as possibilidades de tratamento vinculadas ao isolamento em instituições correcionais.

O ideário aqui destacado fora disseminado largamente em matérias presentes em diferentes volumes da Revista Brasil Jovem, revista publicada pela FUNABEM, apresentada em 42 edições de 1966 a 1978, as quais segundo Tatagiba (2008), versavam entre outros temas sobre “O problema do Menor e o desenvolvimento nacional”.

As matérias publicadas na referida revista cumpriam, ainda, segundo a estudiosa acima referida, a dupla função de aproximação da população às atividades realizadas pela FUNABEM, num movimento de busca pela coesão e legitimação ao governo militar, e também de funcionar como veículo de propagação de conhecimento especializado, sobre a temática do “menor”.

Ter a população como aliada era imprescindível para que a FUNABEM obtivesse êxito. Por isso, a instituição empenhou-se em manter publicações periódicas sobre suas atividades; além de, conforme já explicitado, ter sido estruturada para ser um polo gerador de conhecimentos de referência em sua área de atuação (TATAGIBA, 2008, p. 15).

Acerca dos ditos menores “infratores”, a Revista Brasil Jovem publicou inúmeras matérias de especialistas ligados à Medicina, Psicologia, Serviço Social e Educação, publicizando pesquisas e autores de referência, que produziam conhecimentos relacionados desde investigar as causas dos crimes cometidos, a prevenção e formas de tratamento.

Como uma das muitas matérias editadas na revista, podemos citar a intitulada: “A Revolta dos Antissociais”, publicada na edição de dezembro de 1969. A publicação inicia ressaltando a possibilidade de comprovação através da genética, da tese de Cesare Lombroso, de que o crime seria, na maioria dos casos, consequência de uma predisposição hereditária, revelada supostamente por taras físicas e morais.

Citando estudos e estudiosos empenhados em pesquisas sobre as causas da criminalidade, realizadas em especial, em países da Europa e dos Estados Unidos, a matéria destaca estudos de casos sobre criminosos submetidos a “experiências” genéticas, refere dados estatísticos sobre o perfil genético-hereditário destes recorrendo ainda, a teses como por exemplo do médico criminalista Leonídio Ribeiro, para ratificar a relação entre genética e a propensão para o crime.

O Prof. Leonídio Ribeiro diz que poderia haver uma revolução criminal em criminologia: ao invés de se gastar milhões na manutenção de penitenciárias, deveria ser o dinheiro destinado a um trabalho de prevenção e reeducação dos 5% de elementos associais.

- Assim como se faz com os leprosos e cancerosos – explicou – a sociedade deveria dedicar-se ao estudo da personalidade dos anormais, afim de apurar as razões que os levaram à prática de reações antissociais, o que facilitaria a defesa dos seus altos interesses e, ao mesmo tempo, protegeria os criminosos, tratando-os e educando-os para a completa reintegração no seio da comunidade.

O que não é possível, diz, é que eles prossigam sua ação irresponsável (no sentido da conscientização e dos efeitos) entre pessoas sãs, contribuindo para o aumento da criminalidade dos índices negativos em todo o Universo.

Pois a verdade é que o crime (reiterado) é produto de anomalia genética que condiciona malformações físicas e todas as taras que desaguardam na infração e no delito (FUNABEM, 1969, p. 80).

A matéria ressaltada irá destacar ainda, abaixo de uma fotografia que retrata crianças e adolescentes em uma das instituições da FUNABEM, agravantes à pré-disposição genética ao crime, ocasionados pelo “ambiente” em que viviam os “menores”. “O próprio ambiente em que viviam os menores marginalizados antes, do estabelecimento de uma política de bem-estar do menor, era um dos fatores contribuintes para sua conduta antissocial” (FUNABEM, 1969, p. 79).

A Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor se constituiu como uma resposta oferecida pelo governo autoritário evidenciado em 1964, a situação do menor abandonado e aos infratores das leis penais. Mas os ideais que permearam sua constituição não foram necessariamente gestados no seio do governo militar brasileiro.

Anterior à apropriação da Política de Bem-Estar do Menor, realizada pelo governo militar, já havia um movimento que investia, à luz dos debates internacionais possibilitados pela Declaração dos Direitos da Criança (1959), em pensar o atendimento e a chamada “assistência aos menores” em meio ao contexto social político e econômico presente no Brasil.

No Brasil, o encadeamento de episódios de abuso desenfreado de poder, com base em argumentos de divergências ideológicas, matou os sonhos acalentados por muitos diante das possibilidades de desenvolvimento de um governo que visasse condições mais igualitárias para a população. No que se refere ao problema que vimos analisando, houve uma tentativa de conciliação entre as ideias lançadas pela comissão formada pelo Ministro da Justiça João Mangabeira, em 1963, com a nova realidade política do país, no governo Castello Branco.

Uma explicação possível é que nem mesmo os políticos envolvidos no início da ditadura tinham noção do quadro destruidor que se desenharia nos anos seguintes (RIZZINI, 2002, p. 62).

O ideário proposto pelo referido movimento, a constituição da Política Nacional de Bem-estar do Menor e a própria Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor foram apropriados pelo governo militar, inscritos na doutrina de segurança nacional, como um instrumento destinado à coerção dos menores com desvio de conduta e antissociais e ao mesmo tempo, como uma proposta de coesão da população em geral, legitimada pelo atendimento “eficaz” propagado pela FUNABEM.

Assim, o Código de Menores de 1979 foi o ponto culminante deste processo. Esta normativa conservava toda a herança menorista impressa pelo Código de Menores de 1927 e pelo processo vivenciado em meio à década de 1960 e 1970. É importante frisar que intenções de reformulações legislativas do Código de Menores, antecederam a versão promulgada em 1979, mas se puseram no campo da intenção, considerando o clima político impresso em 1968, em meio ao qual fora caçada a participação política e a possibilidade “para um verdadeiro debate sobre o já tão velho problema do menor” (Rizzini, 2002 p. 65).

É neste sentido que podemos afirmar que muito do conteúdo aparentemente inovador contido na reformulação de 1979, em verdade expressava a renovação do conservadorismo histórico, presente tanto na proposição das normativas, quanto nas ações e instituições destinadas a crianças e adolescentes pobres no Brasil, ficando explícito o conteúdo autoritário e punitivo incorporado, propiciado pelo contexto político-social vivenciado à época.

Não é por acaso que o Código de Menores de 1979 destacará em seu Título V, Das Medidas Aplicáveis ao Menor, em sua Seção II, a Liberdade Assistida, já destacada como “Liberdade Viglada”, no Código de 1927.

Mas é contraditoriamente no Código de 1979, que pela primeira vez de fato, se institui o regime de semiliberdade, propiciando alternativas ao isolamento inscrito no regime de internação. Apresentada na Seção III, A Colocação em Casa de Semiliberdade, seria indicada como uma forma de transição para o atendimento do “menor” em meio aberto.

Art. 39 A colocação em casa de semiliberdade será determinada como forma de transição para o meio aberto, devendo, sempre que possível, utilizar os recursos da comunidade, visando à escolarização e a profissionalização do menor (BRASIL, Lei 6.697/79).

Quanto ao regime de semiliberdade, consideramos que este se constituiu como uma ação singular no que se refere ao atendimento dos adolescentes aqui representados. Expressando certa reconfiguração ao ideário da internação nas grandes instituições totais, e estimulando o caráter de interação comunitária, compreendemos que a referida medida, resguardou e resguarda até hoje, uma potencial reconfiguração do modelo de atendimento fundamentado no confinamento, historicamente imputado aos adolescentes sentenciados pela prática de ato infracional.

No entanto, é importante frisar que entre “avanços” e permanências, os regimes acima referidos, assim como a medida de internação destacada em sequência na legislação, poderiam ser indicados ao “menor em situação irregular” capitulado nos parágrafos V e VI o Art. 2º do Código de 1979. O primeiro dos respectivos parágrafos relaciona os “menores com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária”, e o segundo referia de fato o “autor de infração penal”. Ou seja, ainda que o menor não fosse acusado e/ou sentenciado como autor de infração penal, estaria sujeito às mesmas medidas aplicadas àqueles aos quais teriam sido denunciados, apurados e sentenciados, pela prática de atos análogos a crimes.

Sendo assim, qualquer tipo de ato, comportamento e/ou personalidade supostamente conservada por adolescentes pobres, avaliada pela figura do Juiz de Menores e pelo corpo de técnicos que o auxiliava, como inadequada, estaria passível de sofrer sanções, chegando até mesmo à medida de internação, destinada ao tratamento dos “desvios de conduta”.

Pré-disposição ao crime – necessidade de regeneração

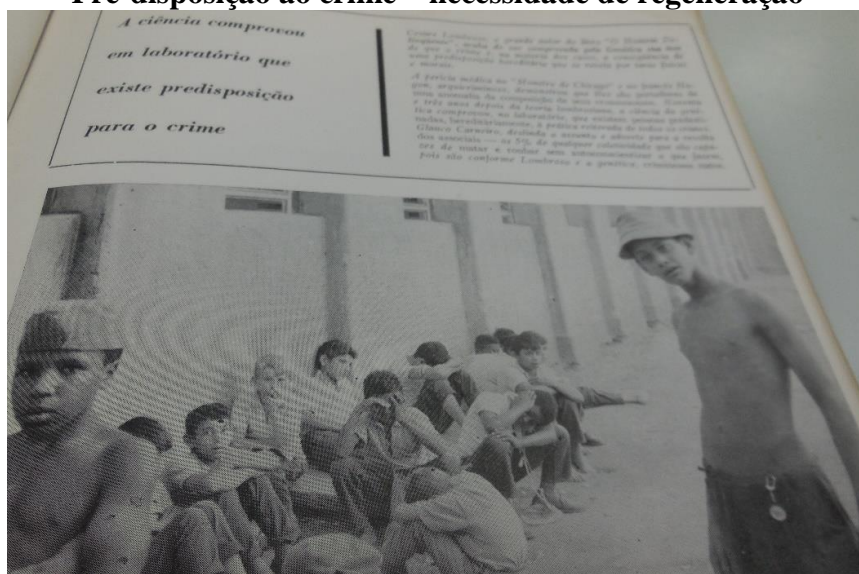


Figura 2 – Fonte: Revista Brasil Jovem nº 12, dezembro de 1969, p. 77

O mito do desvio de conduta esteve fortemente embasado e justificado por argumentos científicos, pautados pelas teorias vinculadas a hereditariedade e a genética. Para nós este contexto é explicitado no Código de 1979, que refere a necessidade do atendimento técnico-especializado aos adolescentes portadores destes desvios, destacando o relatório técnico como meio através do qual, a autoridade judiciária embasaria suas decisões.

Não que esta demanda pelo chamado “suporte técnico”, realizado por assistentes sociais, psicólogos, pedagogos entre outros profissionais, não tivesse sido historicamente requisitada ao longo da construção e desenvolvimento da Política de Proteção ao Menor. Mas fora, sobretudo, sobre o advento da Política de Bem-Estar e do trabalho técnico-científico evidenciado pela FUNABEM, que os referidos profissionais foram destacados como “especialistas” destinados a intervir a partir de saberes específicos sobre o “problema do menor”, em especial, daquele portador de desvio de conduta e/ou autor de infração penal.

É neste sentido que na presente pesquisa incluímos a análise das práticas profissionais, por entender que em diferentes períodos, e de algum modo ainda no momento presente, os profissionais que atuam diretamente junto aos adolescentes aqui destacados, produzem saberes, que podem convergir tanto para a efetivação de seus direitos, quanto para a aceitação, constatação e ratificação de sua imagem

como “marginal”, “desviante” e “delinquente”, que muito mais criminaliza e pune, do que de fato se refira a sua proteção.

A criação de consensos sobre o perfil dos chamados menores infratores, seu nível de periculosidade e possibilidades ou não de regeneração, revela a apropriação de teorias, perspectivas e visões de mundo fundamentadas pelos saberes científicos difundidos pela classe dominante, fundamentalmente vinculados a valores racistas e conservadores que ousamos afirmar, foram difundidos pelos agentes operativos do Estado, inscritos no atendimento aos adolescentes aqui em destaque, que durante décadas vigorou hegemonicamente nas legislações, nas instituições e nas práticas profissionais.

É importante ressaltar que ainda que as legislações destinadas às crianças e adolescentes, os respaldos normativos e a leitura das áreas de conhecimento e profissões, diretamente vinculadas ao atendimento dos adolescentes sentenciados pela prática de atos infracionais tenham sido reconfigurados, a manifestação sobre os sujeitos atendidos nem sempre expressam tal reconfiguração.

Por ora entendemos ser essencial destacar que o atendimento dispensado pela FUNABEM, evidenciou em muito um suposto caráter técnico especializado no atendimento ao menor, embasado centralmente no caráter gerencial e executivo, expresso pela instituição e por sua “missão”, de oferecer resolutividade objetiva ao “problema do menor”.

Para o grupo mais “problemático” destes, os ditos infratores penais e inovadoramente os portadores de desvios de conduta, a internação permaneceu mesmo à luz da revisão de 1979, indicada compulsoriamente. Isto porque apesar de ser referenciada “somente se for inviável ou malograr a aplicação das demais medidas”, considerando que sob o regime autoritário era comum ser taxado transviado e/ou desviante, a internação acabava por se constituir como inevitável, dado ao sentido de ordem o qual se investia em estabelecer.

É comum ouvir dizer que “no período do governo militar, não existiam crianças na rua” e não é difícil de se pensar o motivo. As instituições estruturadas em enormes complexos espalhados pelo território nacional, e em grande parte na região sudeste, estiveram até a década de 1970, abarrotadas de crianças e adolescentes pobres, considerados abandonados e/ou delinquentes.

É curioso notar que desde sua criação o discurso oficial propagado pela então, FNBEM foi a de “não internação” e/ou internação em último caso, no entanto, o número de crianças e adolescentes inseridos nas instituições próprias, sobretudo, no contexto do Rio de Janeiro, contrariava o que se propunha institucionalmente.

Internação como última solução

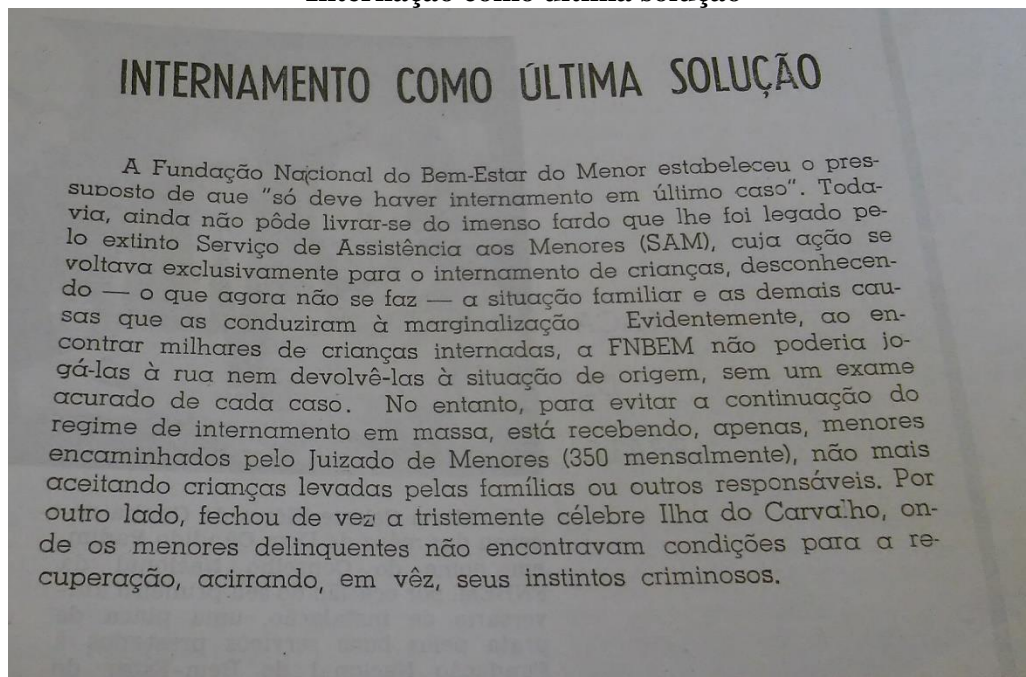


Figura 3 – Fonte: Revista Brasil Jovem nº 1, janeiro de 1966, p. 12

Estabelecendo como número máximo 350 internações mensais, a FNBEM buscava distanciar-se da lógica empregada ao SAM, a qual a inovadora instituição veio substituir, mas ainda, cumpria sua missão de acolhida e bem-estar do menor marginalizado.

Ainda no que tange aos dados referentes à internação, segundo matéria publicada na edição de número 3 da Revista Brasil Jovem, de abril de 1967, em seu primeiro ano de funcionamento de fato, após a promulgação da lei orçamentária em 1965, de 1º de dezembro de 1965 a 1º de dezembro de 1966, a FNBEM acolheu, em sua rede própria 3.608 menores, destes 3.373 encaminhados pelo Juizado de Menores da Guanabara e 235 por meio de internação própria.

Os números referentes à internação vão sendo acrescidos a cada publicação da revista, que conforme já referimos, constituía-se como o principal recurso propagandístico da FUNABEM, funcional à busca de legitimidade do

governo militar. Em matéria intitulada “O fim do pistolão”, publicada na edição de nº 4, em setembro de 1967, as informações oficiais prestadas pela instituição ressaltam que ao final de 1966, 7.602 menores teriam sido internados em instituições da FNBEM.

Em se tratando do grupo por nós pesquisado, conforme ressalta a matéria acima, estes representavam um contingente menor do que os ditos abandonados, internados por motivo de pobreza. No entanto, aos adolescentes considerados delinquentes, o regime de internação assumia características semelhantes à sanção penal, estando sujeita tanto às regras institucionais, tais como permissão para realização de atividades profissionalizante e de lazer, como as determinações judiciais. Internados em regime de confinamento, o Código de Menores de 1979, indicada legalmente seu reexame “no prazo máximo de dois anos para a verificação da necessidade de manutenção da medida”, conforme destacado no inciso 1º do Art. 41: “O menor sujeito à medida referida neste artigo será reexaminado periodicamente, com o intervalo máximo de dois anos, para verificação da necessidade de manutenção de medida” (Brasil, Lei 6.697, de 1979).

O referido reexame pautado no chamado relatório técnico, retrataria a priori a “evolução do menor” no cumprimento da medida judicial aplicada, em consequência do cumprimento da infração penal e/ou da constatação do desvio de conduta.

Os profissionais técnicos deveriam avaliar o desenvolvimento dos meninos e meninas para os quais fora indicada a medida de internação, bem como, a possibilidade de progressão para uma medida menos gravosa, a exemplo da semiliberdade e da liberdade assistida.

Mas como o referido reexame seria realizado? A partir de que princípios e valores? Que critérios seriam utilizados para analisar a capacidade de um adolescente desenvolver uma medida menos gravosa? Tais critérios estariam pautados no empenho pela proteção destes adolescentes ou na proposição de respostas a sociedade aos atos tipificados e sentenciados judicialmente como análogos a crimes?

Estas são perguntas para as quais os dados colhidos nos arquivos históricos aqui compartilhados têm nos indicado algumas respostas possíveis, no entanto,

inscrevendo as ações destinadas aos adolescentes reconhecidos como delinquentes na dupla função de punir, no sentido de corrigi-los e regenerá-los, devolvendo à sociedade, jovens enquadrados, disciplinados e dispostos a contribuir com o desenvolvimento nacional.

No que tange ao Código de Menores, compreendemos ser importante frisar é que, apesar da orientação quanto ao dito reexame da medida de internação, esta legislação ratifica sua face punitiva, ao indicar que estando o “menor” em cumprimento de medida de internação, ao completar 21 anos, este seria automaticamente transferido para a alçada do Juízo de Execuções Penais.

3º Se o menor completar vinte e um anos sem que tenha sido declarada a cessação da medida, passará à jurisdição do Juízo incumbido das Execuções Penais.

§ 4º Na hipótese do parágrafo anterior, o menor será removido para estabelecimento adequado, até que o Juízo incumbido das Execuções Penais julgue extinto o motivo em que se fundamentara a medida, na forma estabelecida na legislação penal (BRASIL, Lei 6.697, de 1979).

A contradição entre não ser passível de processo penal, mas por outro lado, ter seu ato tipificado, julgado, sentenciado e até mesmo executado à luz do Código Penal, é coroada com a transferência compulsória dos adolescentes em cumprimento de internação para o sistema penal, ao atingir a idade de 21 anos.

Os preceitos relacionados ao encaminhamento acima destacado, bem como, a apuração, sentença e execução do regime indicado ao “menor”, foram dispostos no Código de 1979, no Capítulo III de sua parte especial, a qual discorria sobre a apuração da infração penal. Dispondo atores, instituições, prazos e medidas a serem tomadas, para apuração da infração penal, o Código de 1979 propõe procedimentos administrativos muito parecidos com os que são conservados atualmente a luz do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 100 O procedimento de apuração de infração cometida por menor de dezoito e maior de quatorze anos compreenderá os seguintes atos:

I - recebidas e autuadas as investigações, a autoridade judiciária determinará a realização da audiência de apresentação do menor;

II - na audiência de apresentação, presentes o Ministério Público e o procurador serão ouvidos o menor, seus pais ou responsável, a vítima e testemunhas, podendo a autoridade judiciária determinar a retirada do menor do recinto;

III - após a audiência, a autoridade judiciária poderá determinar a realização de diligências, ouvindo técnicos;

IV - a autoridade judiciária poderá, considerando a personalidade do menor, seus antecedentes e as condições em que se encontre, bem como os motivos e as circunstâncias da ação, proferir decisão de plano, entregando-o aos pais ou responsável, ouvido o Ministério Público;

V - se ficar evidente que o fato é grave, a autoridade judiciária fixará prazo, nunca superior a trinta dias, para diligências e para que a equipe interprofissional apresente relatório do estudo do caso;

VI - durante o prazo a que se refere o inciso V, o menor ficará em observação, permanecendo ou não internado;

VII - salvo o pronunciamento em audiência, o Ministério Público e o procurador terão o prazo de cinco dias para se manifestarem sobre o relatório e as diligências realizadas;

VIII - a autoridade judiciária terá o prazo de cinco dias para proferir decisão fundamentada, após as manifestações (BRASIL, Lei 6.697, de 1979).

No entanto, é essencial ressaltar que para além das similaridades dispostas entre o andamento processual orientado pelo Código de Menores de 1979 e a atual legislação destinada à criança e ao adolescente no Brasil, é no papel dos atores que serão verificadas algumas diferenças ao menos legais.

O Código de 1979 conservou e reafirmou a soberania da autoridade judiciária, ratificando sua discricionariedade nas decisões referidas aos menores em situação irregular. Ainda que se destaque na legislação de 1979 outros atores e instrumentos a exemplo do Ministério Público e dos “técnicos destinados à elaboração dos relatórios”, ao que consta estes são indicados como atores auxiliares a autoridade judicial e não como agentes do processo.

Quanto ao Ministério Público sobre a égide do governo militar sua encontrava-se concretamente limitada. Como fiscalizar o cumprimento da lei em meio à autoridade de um “governo ilimitado? Como fiscalizar o cumprimento da lei e o bem-estar dos “menores”, se a luz da legislação especial, estes não estavam propagados de fato, ficando explícita unicamente a aplicação de punição diante da infração cometida?

Quanto aos técnicos a função de analisar a conduta e a personalidade do “menor”, ainda que não fosse a única função executada pelos profissionais, envolvidos diretamente no atendimento destes meninos e meninas, particularizara sua atuação.

Não se destacava na legislação aqui pesquisada, a qual condensa o processo histórico de estruturação normativa destinada a crianças e adolescentes pobres no Brasil, a proposição de proteção e de direitos. A dita assistência a ser prestada ao “menor em situação irregular”, se expressara a nosso ver não como

um direito, mas sim como mais um recurso empregado na árdua missão de enquadramento, disciplinarização e regeneração, sobretudo, daqueles denominados com desvio de conduta e infratores das leis penais.

O fato dos Códigos de Menores terem se efetivado como legislações destinadas a proteção dos abandonados e delinquentes, e as instituições especializadas destacadas como locais destinados à sua proteção e assistência, não assegurou que estes instrumentos tenham reportado proteção de fato aos meninos e meninas sobre sua tutela. Para muitos destes meninos e meninas, a integridade psicológica, física e o convívio familiar foi suprimido em nome de um bem-estar em muito idealizado. Sendo assim, nos remetemos ao debate que introduz o presente capítulo. A prescrição de ações presentes nas normativas, não se configurou necessariamente na concretização de bem-estar.

O fato da FUNABEM ter sido criada com a função de proporcionar o bem-estar do menor ofertando-lhes acolhimento, alimentação, escolarização, profissionalização e formação moral, conforme disposto em suas ações, não garantiu que estas tenham se efetivado a todos os adolescentes que estiveram sob seus cuidados. Ainda que essa instituição tenha de fato representado o primeiro modelo sistematizado de política pública à criança e ao adolescente no Brasil, e que seu atendimento tenha respaldado o auxílio e cuidado de um grande contingente de crianças e adolescente pobres, não podemos desconsiderar que sobre a égide deste atendimento, perpetuou-se e aprofundou-se a lógica de institucionalização e confinamento de adolescentes pobres.

Longos anos de isolamento em instituições de internação, perda de vínculos familiares, submissão a violências físicas e psicológicas são alguns dos altos preços pagos em troca da assistência e proteção.

Na década de 1980, o debate sobre os direitos e o atendimento destinados a crianças e adolescentes pobres no Brasil, que fora calado na década anterior, ecoou nas vozes dos movimentos sociais e de profissionais atuantes juntos a estes meninos e meninas, ressoando outras inúmeras demandas inscritas no cenário político que se desenhava no Brasil, em especial, alavancada pela demanda pela abertura política.

A Constituição de 1988, a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e a extinção da lendária FUNABEM, foram algumas das ações

concretas, que evidenciam o processo de luta por direitos em detrimento da prestação da assistência condicionada a adaptação.

Superando em especial a determinação de um público específico, mas se estendendo para todas as crianças e adolescentes brasileiras, podemos considerar que, ao menos legalmente, o Estatuto da Criança e do Adolescente se concretizou como um importante instrumento na luta em prol de direitos deste segmento no Brasil.

No entanto, é importante reafirmar conforme já destacado, que a proposição legal do direito, não garante sua efetivação e ousamos afirmar que mesmo à luz da referida legislação milhares de crianças e adolescentes brasileiros possuem seus direitos violados, dentre estes estão aqueles para os quais os direitos foram previstos recentemente.

2.5

O Estatuto da Criança e do Adolescente e o princípio de proteção integral

Através da análise das normativas destinadas à criança e ao adolescente pobre no Brasil, intencionamos apontar a forma como estas, destacaram historicamente os adolescentes aqui pesquisados denominados como: delinquentes, com desvio de conduta, antissociais e infratores das leis penais.

Relacionando às legislações menoristas, buscamos igualmente evidenciar a formalização, estruturação e sistematização das ações inscritas na chamada política de atendimento e a particularidade destas, para os ditos delinquentes, inscritas na contraditória relação entre proteção e punição.

Não nos restam dúvidas que para estes, o chamado regime de internação fora historicamente aplicado de forma compulsória, como recurso tanto para afastar o dito infrator das leis penais do convívio social, protegendo assim a sociedade, quanto para prestar-lhe assistência e auxílio, voltadas ao “tratamento” destinado à sua regeneração. Este foi o tom descrito nas legislações que referenciava a internação como um regime destinado a um tipo de “tratamento”. Ainda que a análise do “poder de discernimento” estivesse descrita nas legislações, o tom de aplicação do referido regime esteve sempre embasado em

primeiro lugar, na análise dos malefícios advindos da condição de pobreza, e no recurso de prestação de “assistência” objetivada, nas ações destinadas a regenerar aquilo que a genética e o convívio junto à “degenerescência” haviam predisposto como perigoso.

Numa análise de “culpas individuais” pelas expressões da questão social vivenciadas, a medida de internação fora largamente utilizada para regenerar, adequar e disciplinar adolescentes pobres, que supostamente não se enquadravam ao convívio social, seja por questões de cunho biológico-hereditárias, seja por rebatimentos da condição de pobreza, ocasionados e agravados por famílias caracterizadas como desajustadas, imorais e incapazes.

Pelo exposto, até aqui buscamos refletir em primeiro lugar, sobre como as referidas legislações direcionadas especificamente aos menores resguardaram conteúdos profundamente punitivos, ainda que referissem esforços por sua proteção, inscrita em ações de assistência.

Em segundo lugar, através da análise das referidas legislações, buscamos iniciar o debate sobre a chamada política de atendimento destinada ao “menor delinquente”, objetivada por meio de instituições e ações propagadas por parte do Estado e dos atores envolvidos neste processo.

Como o mais evidente e “central” destes atores, destacamos a figura do Juiz de Menores que historicamente conservou a decisão discricionária sobre os destinos dos meninos e meninas pobres, relegando a todos os demais atores inscritos na referida política, Ministério Público, Comissários e profissionais técnicos, a função de auxiliares a sua decisão soberana.

Pois bem, estas são algumas das particularidades importantes a serem ressaltadas nas legislações menoristas que vigoraram inscritas em lei, até a década de 1990. É importante apontar que muitas delas foram não só revistas, mas em muito sofreram um giro de transformação, ao menos no que se refere aos preceitos legais.

A partir da década de 1970 a sociedade brasileira, assim como demais nações da América-Latina, apontavam sinais de esgotamento aos padrões impressos pelo regime ditatorial vivenciado, sobretudo, a partir dos eventos ocorridos na década de 1960. A fase de distensão da ditadura civil-militar dá-se em meio ao processo de abertura “lenta, gradual e segura”, a partir do governo do

presidente Geisel (1974-1979) e de seu sucessor Figueiredo (1979-1985). No entanto, os caminhos percorridos até a abertura política, não foram direcionados apenas por uma decisão isolada, daqueles que ainda compunham a cúpula de governo.

Já no início da década de 1970, os movimentos sociais, sobretudo, o movimento grevista em São Paulo, questionavam as bases de sustentação do chamado Milagre Brasileiro, sedimentado por um lado, por altas taxas de crescimento do PIB, mas por outro, embasada em num forte endividamento do país, em nome do investimento na indústria pesada e de bens, e no arrocho salarial, este último implicando diretamente o aumento dos níveis de exploração da classe trabalhadora.

Aliados aos movimentos grevistas despontam também, neste período, os movimentos sociais populares, tais como movimentos de bairro e associações de moradores, os quais “estiveram articulados especialmente pelos movimentos de base cristãos, sob inspiração da teologia da libertação” (GOHN, 2011, p. 342).

No que se refere às questões relativas à situação da criança e do adolescente no Brasil, a partir da década de 1970, podemos afirmar que a própria promulgação do Código de Menores de 1979, se inscrevera numa expressão estratégica de acompanhar os “novos” paradigmas, inspirados no debate internacional, que se firmaram neste ano, por meio do Grupo de trabalho formado pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, o qual dava início aos trabalhos destinados à elaboração da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

No entanto, conforme já ressaltamos, a referida legislação não expressaria necessariamente avanços no conteúdo de direitos destinados a crianças e adolescentes pobres, discriminados como em “situação irregular”, mas de fato, se reafirmara a face autoritária e tutelar, expressão da política de Estado vigente no período.

Para além deste movimento, já na década de 1980, indicadores sociais referiam questões alarmantes sobre a situação da infância. Rizzini (2002) ao referir o X Congresso da Associação Brasileira de Juízes de menores, realizado em 1983, destaca alguns dados oferecidos pela professora Teresinha Saraiva, a qual se encontrava há anos à frente da FUNABEM.

Em 1980, 64, 5% dos menores de 19 anos compunha a população urbana. A população estimada para o Brasil, em 1981, era de 120 milhões, 179 mil e 300 pessoas. Havia então, 27 milhões, 690 mil famílias. Pois bem: 48, 9% destas famílias que se caracterizavam por ter como chefe uma pessoa cujo rendimento mensal era inferior a 2 (dois) salários mínimos, abrigavam 5,2% dos menores de 19 anos. Se acrescentarmos os que declaravam “sem rendimentos”, podemos considerar a existência de 32 milhões de menores atingidos pela carência socioeconômica (RIZZINI, 2002, p. 73-74).

Conforme afirma a referida estudiosa, os dados expressos e a situação de “carência” vivenciada pelo público infantojuvenil no Brasil, no período destacado, impulsionou a articulação de diversos grupos e movimentos sociais, destinados à atuação junto à “causa do menor”.

Dentre estes movimentos, os de inspiração católica, embasados pela teologia da libertação, tendo por destaque, a Pastoral do Menor, ofereceram contribuições importantes para reflexão sobre as condições e direitos de crianças e adolescentes em situação de rua, propondo formas de intervenção mais próximas a estes meninos e meninas, inspirados na abordagem pedagógica impressa pelo “método Paulo Freire”.

A situação de crianças e adolescentes em situação de rua, constituindo-se em poucos anos num “problema social”, impulsionara no período referido, mobilizações e lutas presente no cenário político nacional, expresso por um conjunto de atores sociais, dentre estes o chamado Movimento de Meninos e Meninas de Rua (1985).

Tal movimento expressou um conjunto de lutas em prol de crianças e adolescentes, na evidenciação de suas questões de vida e a trajetória que culminara para o convívio nas ruas, articulando-se ainda, a inúmeros outros grupos de defesa de direitos de crianças e adolescentes no Brasil, que tiveram como ponto culminante, a constituição de um movimento de cariz popular, na Assembleia Nacional Constituinte.

O saldo positivo deste movimento para além da articulação de entidades e atores em defesa dos direitos de criança e adolescente foi a proposição, em 1987, da emenda “criança como prioridade nacional”, expressa através do movimento “A Criança Constituinte”, a qual integrara a Constituição Federal em seu artigo 227. Este artigo culminou para a elaboração da nova lei destinada a crianças e

adolescente no Brasil, a Lei nº 8.069 de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente.

Remetendo-nos em primeiro lugar às inovações formais inscritas no novo respaldo normativo, podemos verificar claramente a mudança de paradigma no que se refere ao olhar direcionado ao público-alvo nela inscrito.

Se na década de 1920, a legislação específica se direcionava a “menores abandonados e delinquentes” e em 1970, o respaldo normativo englobava os “menores em situação irregular, sob o advento da Lei nº 8.069 de 1990, os sujeitos sociais inscritos sob seu respaldo, serão representados como criança e adolescente, “pessoa até doze anos de idade incompletos e aquela entre doze e dezoito anos de idade”.

A mudança na conceituação do público-alvo ao qual se destinará a legislação promulgada na década de 1990, não deve ser percebida apenas como uma mera reconfiguração terminológica. A supressão do termo “menor”, e a utilização da conceituação “criança e adolescente” não reflete apenas adequações adjetivas, mas expressa em muito, a reconfiguração do olhar sobre os sujeitos alvos do respaldo legal, proposto pela nova normativa, a qual deixa de se destinar apenas aos ditos “filhos da pobreza”, se estendendo indistintamente a todas as crianças e adolescentes brasileiros.

Para além desta reconfiguração que não fora uma simples mudança, mas pode ser compreendida como um giro de transformação, no que concerne ao respaldo legal destinado ao grupo aqui destacado, é essencial ressaltar a que a nova legislação se dispõe “à proteção integral de crianças e adolescentes”.

Se as legislações ditas menoristas que antecederam a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, dispunham sobre “a proteção e assistência” e a “assistência e vigilância”, ambas sem deixar claro o que se entendia por proteger e assistir, o ECA ao dispor sobre “a proteção integral”, a inscreve como dever da Família da Sociedade e do Estado, no âmbito dos Direitos Fundamentais “referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária” (BRASIL, Lei 8.090/1990).

A proteção integral se referiria então, à luz da nova lei, a garantia de direitos fundamentais a criança e ao adolescente, compreendidos por intermédio

da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989), como essenciais ao desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, a serem garantidos com absoluta prioridade.

A disposição dos direitos fundamentais ofereceu maior concretude à necessidade de respostas políticas aos direitos das crianças e adolescentes, os quais foram historicamente indefinidos e negligenciados.

Sem querer elencar dentre os referidos direitos uma lógica gradual de importância, fora sem dúvida à disposição do direito a convivência familiar e comunitária, o que conferiu um giro de transformação na política de atendimento destinada a crianças e adolescentes no Brasil, ao possibilitar a reconfiguração da lógica histórica de institucionalização, impressa em seu atendimento:

Art. 19 Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária [...]

Art. 23 A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar” (BRASIL, Lei, 8.090/1990)²⁴.

O direito fundamental acima referido ratificou à institucionalização de crianças e adolescentes o caráter de excepcionalidade e brevidade no que concerne a aplicação das chamadas “medidas protetivas e socioeducativas”. Contrariando o parâmetro de compulsoriedade impresso pela lógica tutelar vigente até então, a inserção e permanência de crianças e adolescente em instituições, para além de não dever se constituir como medida arbitrária, indistinta e atemporal, não poderia a partir de então, ao menos legalmente, estar amparada na justificativa, seja por parte do Estado seja por parte dos responsáveis, da ausência de recursos financeiros.

No que tange aos adolescentes sentenciados judicialmente como autores de ato infracional, a aplicação das medidas privativas e restritivas de liberdades, cumpridas em estabelecimentos socioeducativos, também deverão obedecer, à luz dos princípios dispostos no Estatuto, critérios rígidos relacionados ao tipo e

²⁴ Na referência que segue dispusemos a alteração normativa disposta pela Lei nº 12.010, de 2009, que altera por exemplo a expressão “pátrio poder” por “poder familiar”, refere critérios de tempo para reavaliação e permanência de crianças inseridas em acolhimento institucional.

circunstância do ato infracional cometido, considerando ainda, o suporte familiar e comunitário e a possibilidade de aplicação de medida mais branda.

Buscando superar o atendimento das necessidades sociais de crianças e adolescentes, concentradas historicamente na medida de institucionalização, o direito à convivência familiar e comunitária, irá encontrar amparo igualmente, na reconfiguração legal impressa pela Constituição de 1988.

A Carta Magna ao reconfigurar a organização político administrativa da República Federativa, irá dispor o compartilhamento de responsabilidades entre União, estados, Distrito Federal e municípios, considerados autônomos e interdependentes entre si.

Tal princípio organizativo rebateu diretamente na formulação, gestão e execução de políticas sociais no Brasil, inscritas a partir deste momento, sob a diretriz de descentralização político-administrativa, em detrimento da proposta centralizadora concentrada no âmbito da União.

Efetivando as bases federativas expressas na Carta Magna, a descentralização aponta a defesa da autonomia político-financeira aos entes federativos, União, estados Distrito Federal e Municípios, tendo como uma de suas fortes justificativas, a necessidade de pensar ações destinadas a lidar com as particularidades regionais.

Alguns estudiosos a exemplo de Arretche (1999), ao se debruçarem sobre o estudo do processo de descentralização, apontam suas lacunas, sobretudo, relacionadas à execução financeira e de competências, mas ressaltam as muitas potencialidades da responsabilidade compartilhada.

Neste contexto, a lógica histórica impressa na política de atendimento destinada a crianças e adolescentes concentrada, sobretudo, na medida de internação em “*instituições totais*” conforme conceituadas por Goffman (2001), geridas e executadas no âmbito da União, vai aos poucos cedendo lugar a alternativas de atendimento particularizadas pelo caráter comunitário, inscritas potencialmente nas gestões municipais.

Por outro lado, a ação de recolhimento e institucionalização de crianças e adolescentes pobres e o alijamento do convívio com suas famílias, figurado visivelmente como um modelo de intervenção falido e impossível de se sustentar

no período aqui destacado, reveste a responsabilização pelo cuidado e proteção de crianças e adolescentes à família.

Mesclando o estímulo a garantia do direito a convivência familiar e comunitária à proposta de responsabilização das famílias pelo cuidado com seus entes, as reconfigurações inscritas em seu atendimento, bem como, o papel da família neste processo, apresentam mudanças as quais merecem ser analisadas profundamente não de forma isolada, mas inscritas na análise do papel do Estado a partir da década de 1990 no Brasil, na mudança de suas relações com a sociedade civil e neste contexto, o papel e o caráter das políticas sociais²⁵.

No entanto, neste momento, o que nos cabe ressaltar é que ainda que balizada pelas inúmeras contradições vivenciadas, sobretudo, no papel do Estado e das Políticas Sociais no Brasil a partir da década de 1990, a reconfiguração das ações destinadas ao atendimento de crianças e adolescentes fora essencial para a perspectiva de promoção e defesa de direitos a este público.

Neste contexto, para além da descentralização político-administrativa, a qual estimulava o papel central das instâncias municipais e estaduais em formular e executar serviços programas e projetos, os quais materializavam as diversas políticas sociais setoriais, é em especial o caráter participativo que irá imprimir legal e institucionalmente, particularidades à política de atendimento destinada à criança e ao adolescente, pós-promulgação do Estatuto.

A institucionalização dos chamados Conselhos de Direitos e de Políticas Sociais como órgãos autônomos, de caráter paritário, participativo e deliberativo, destinados a formular e fiscalizar a política de atendimento a crianças e adolescentes, fora referenciada pelas reivindicações propostas, em especial, pelos movimentos sociais, profissionais e em muito, por usuários, os quais, demandavam para além de voz, participação ativa nas decisões destinadas a

²⁵Aqui nos referimos à centralidade expressa nas Políticas Sociais ao papel da família. Tal centralidade inscrita ao papel suplementar incorporado ao Estado brasileiro por meio do ideário neoliberal a partir da década de 1990, aliada ao processo de precarização das políticas sociais, relega às famílias pobres a necessidade de “dar conta” individualmente do cuidado com seus filhos, ao contrário do que refere a legislação específica. Para mais acerca deste debate vide PEREIRA, Potyara A. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, Mione A.; MATOS, Maurílio C. e LEAL, Maria Cristina (Orgs.). Política social, família e juventude: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.

interferir no padrão histórico impresso às políticas sociais brasileiras, configuradas como seletivas, focalizadas e precárias²⁶.

Na temática da criança e do Adolescente o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, bem como, a proposição das Conferências, serão em cada esfera de governo, espaços legais e legítimos, destinados a elaborar e fiscalizar a política de atendimento, além de se constituírem como campos de disputa sobre a direção da referida política²⁷.

A partir do Estatuto da Criança e do Adolescente, a política de atendimento destinada a este segmento social, passa a ser pensada buscando superar a lógica centralizadora. Para além da divisão de atribuições entre as diversas esferas de governo e a participação social nela inscrita, a referida política irá se articular por um conjunto de atores que integrarão o chamado “Sistema de Garantia de Direitos”.

Para além do já citado Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, irá integrar o referido Sistema os Conselhos Tutelares, dispostos no Art. 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente como: “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, Lei nº 8.090/1990).

A proposição dos Conselhos Tutelares no ECA pode ser percebida como mais uma ação inscrita na proposta de reconfiguração da Política de Atendimento, destinada a crianças e adolescentes no Brasil, que tinha até então concentradas no Poder Judiciário, através do Juizados de Menores, e nas instituições da FUNABEM, geridas pela União, a conciliação discricionária, autoritária e tutelar de ações jurídico-sociais destinadas a lidar como o “problema do menor”.

O referido problema gradativamente retirado “do menor” e compartilhado como de toda a sociedade, também ia deixando de ser inscrito quase que exclusivamente por meio de ações judiciais. As ações relativas à defesa e

²⁶ Aqui nos apropriamos da conceituação proposta por Maria Lucia Werneck Viana, a qual propõe uma análise histórica acerca dos direitos sociais inscritos pela Constituição de 1988 como direitos de Seguridade Social.

²⁷ Cabe ressaltar aqui a criação pela Lei nº 8.242/1991, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), órgão integrado ao conjunto de atribuições da Presidência da República. No que tange às conferências estas se inscrevem na proposta participativa de constituição das Políticas Sociais dispostas na Constituição de 1988. Em se tratando das Conferências da Criança e do Adolescente, podemos demarcar como marco a proposição da I Conferência Nacional no ano de 1994.

promoção dos direitos da criança e do Adolescente, bem como, a intervenção sobre nas violações destes, passava a estar inscrita como papel dos Conselhos Tutelares, a partir da atuação “não jurisdicional” destes, tratadas em articulação aos demais entes do Sistema de Garantia de Direitos.

Entre os referidos entes cabe apontarmos também o papel de destaque atribuído ao Ministério Público, por meio das Promotorias da Infância e Juventude. Para além do papel legal de fiscalização, às Promotorias citadas fora incorporada certa função política, no que concerne à fiscalização da política de atendimento à criança e ao adolescente.

Fiscalizador ao cumprimento das prerrogativas dispostas no ECA, as Promotorias citadas utilizando as Ações Cíveis Públicas, irão demandar o cumprimento da efetivação de direitos de crianças e adolescentes, aos gestores das políticas sociais setoriais, por meio do estabelecimento de programas e serviços, fundamentados na prerrogativa de absoluta prioridade, disposta na Constituição de 1988, ratificada na legislação específica a qual refere em seu Art. 201 como competências do referido ente fiscalizador:

- I - conceder a remissão como forma de exclusão do processo;
- II - promover e acompanhar os procedimentos relativos às infrações atribuídas a adolescentes;
- III - promover e acompanhar as ações de alimentos e os procedimentos de suspensão e destituição do poder familiar, nomeação e remoção de tutores, curadores e guardiães, bem como officiar em todos os demais procedimentos da competência da Justiça da Infância e da Juventude;
- IV - promover, de ofício ou por solicitação dos interessados, a especialização e a inscrição de hipoteca legal e a prestação de contas dos tutores, curadores e quaisquer administradores de bens de crianças e adolescentes nas hipóteses do art. 98;
- V - promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, inclusive os definidos no art. 220, § 3º inciso II, da Constituição Federal;
- VI - instaurar procedimentos administrativos e, para instruí-los [...]
- VII - instaurar sindicâncias, requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial, para apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção à infância e à juventude;
- VIII - zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis;
- IX - impetrar mandado de segurança, de injunção e habeas corpus, em qualquer juízo, instância ou tribunal, na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis afetos à criança e ao adolescente;

- X - representar ao juízo visando à aplicação de penalidade por infrações cometidas contra as normas de proteção à infância e à juventude, sem prejuízo da promoção da responsabilidade civil e penal do infrator, quando cabível;
- XI - inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata esta Lei, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura verificadas;
- XII - requisitar força policial, bem como a colaboração dos serviços médicos, hospitalares, educacionais e de assistência social, públicos ou privados, para o desempenho de suas atribuições. (BRASIL, Constituição Federal, 1998.)

Imbuídas do referido dever legal, as Políticas Sociais Setoriais também estarão dispostas entre os atores que inscrevem o Sistema de Garantia de Direitos. Saúde, Educação, Assistência Social²⁸, Cultura, Lazer e Esporte, para além de outras políticas, sendo provocadas a incluir e referir especificamente, as ações que se destinem ao atendimento de crianças e adolescente.

Mas o Poder Judiciário, e os Juizados de Menores? Estes seriam suprimidos da “inovadora” legislação? Muito dificilmente isso ocorreria. Os Juizados inscritos na remodelada Justiça da Infância e Juventude, através das Varas especializadas da Infância e Juventude, também serão integrados ao Sistema de Garantia de Direitos tendo por competência:

- I - conhecer de representações promovidas pelo Ministério Público, para apuração de ato infracional atribuído a adolescente, aplicando as medidas cabíveis;
- II - conceder a remissão, como forma de suspensão ou extinção do processo;
- III - conhecer de pedidos de adoção e seus incidentes;
- IV - conhecer de ações civis fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente, observado o disposto no art. 209;
- V - conhecer de ações decorrentes de irregularidades em entidades de atendimento, aplicando as medidas cabíveis;
- VI - aplicar penalidades administrativas nos casos de infrações contra norma de proteção à criança ou adolescente;
- VII - conhecer de casos encaminhados pelo Conselho Tutelar, aplicando as medidas cabíveis (BRASIL, Lei 8.069/1990).

Destacamos que apontar a reconfiguração do papel dos Juizados da Infância e Juventude não se relacionava exclusivamente às ações da instituição judiciária, mas aos esforços por repensar toda uma política de atendimento que se

²⁸ Acerca das três primeiras políticas sociais setoriais citadas, cabe destacarmos o saldo legislativo proposto a partir da década de 1990, que acompanhava tanto as proposições dispostas na Constituição de 1988, quanto as que integravam as determinações dispostas no Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei 8.080/1990 Lei Orgânica da Saúde, Lei 8.742/1993 Lei Orgânica da Assistência Social e Lei 9.394/1996.

estendia por quase setenta anos, estruturada pelas demandas e funcionamento impostos pela perspectiva da judicialização.

A composição do Sistema de Garantia de Direitos pelos Conselhos Tutelares e de Direitos, pelas Políticas Sociais Setoriais, pelo Ministério Público, pela Vara da Infância e Juventude e demais órgãos que integram o sistema de justiça infantojuvenil, a exemplo da Defensoria Pública²⁹, evidenciara sem dúvidas, avanços referentes à reflexão e proposição da política de atendimento destinada à criança e adolescente no Brasil.

O respaldo normativo expresso no Estatuto da Criança e do Adolescente fora essencial para afirmação da perspectiva de promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, ainda que a história aponte, que contradições ainda se fazem presentes atualmente rebatendo de forma considerável na defesa e efetivação de seus direitos.

E por falar em contradições, torna-se oportuno ressaltar, as particularidades impressas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, aqueles reconhecidos contemporaneamente como autores de ato infracional ou simplesmente infratores. Verificamos que o Estatuto supera em termos legais e normativos o estabelecimento da tipologia do delinquente, no entanto, permanece concentrando sua conceituação no ato cometido, dispondo o ato infracional como: “a conduta descrita como crime ou contravenção penal”, considerando inimputáveis os menores de dezoito anos e a idade do adolescente à data do fato.

Para além disso, como grande salto em direção da defesa dos direitos dos referidos adolescentes é essencial ressaltar aqui, o amparo inscrito ao Título que trata do Ato Infracional, a disposição em seu Capítulo II Dos Direitos Individuais.

Art. 106 Nenhum adolescente será privado de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente.

Parágrafo único. O adolescente tem direito à identificação dos responsáveis pela sua apreensão, devendo ser informado acerca de seus direitos.

²⁹Aqui ressaltamos o papel essencial cumprido pela Defensoria Pública tal como referido pela Constituição Federal de 1988 em seu Art. 134º Art. 134. A Defensoria Pública é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

Art. 107 A apreensão de qualquer adolescente e o local onde se encontra recolhido serão incontinenti comunicados à autoridade judiciária competente e à família do apreendido ou à pessoa por ele indicada.

Parágrafo único. Examinar-se-á, desde logo e sob pena de responsabilidade, a possibilidade de liberação imediata.

Art. 108 A internação, antes da sentença, pode ser determinada pelo prazo máximo de quarenta e cinco dias.

Parágrafo único. A decisão deverá ser fundamentada e basear-se em indícios suficientes de autoria e materialidade, demonstrada a necessidade imperiosa da medida.

Art. 109 O adolescente civilmente identificado não será submetido à identificação compulsória pelos órgãos policiais, de proteção e judiciais, salvo para efeito de confrontação, havendo dúvida fundada (BRASIL, Lei 8.069/1990).

No contexto de autoria de ato infracional, ao assegurar direitos fundamentais, bem como, as garantias processuais, o Estatuto da Criança e do Adolescente propõe a definição, estruturação e padronização dos procedimentos destinados à apuração do ato infracional, bem como, as medidas socioeducativas a serem aplicadas, sendo estas igualmente relacionadas a condições e contextos da prática do ato, considerando ainda, a capacidade do adolescente em cumpri-la e a gravidade da infração.

A estruturação da disposição acima referida pode ser considerada como avanço se a analisarmos, pelos menos, em três aspectos. Em primeiro lugar o da superação da privação de liberdade como medida exclusiva aplicada ao adolescente sentenciado como autor de ato infracional; em segundo lugar, a limitação do poder discricionário e soberano da figura do Juiz ao longo do processo, e por último a referencia ao papel das medidas socioeducativas.

No que tange às medidas socioeducativas estão dispostas no Art. 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente, a partir de um nível de gradação, da menos gravosa a mais gravosa, considerando a infração cometida pelo adolescente.

A primeira das medidas, ou seja, a menos gravosa, se refere à advertência que consistirá em admoestação verbal, que será reduzida a termo e assinada”. A esta se segue a Obrigação de Reparar Dano, sendo dirigida à adolescentes aos quais o ato infracional cometido, tenha “reflexos patrimoniais”, podendo a autoridade judiciária determinar, “que o adolescente restitua a coisa, promova o ressarcimento do dano, ou, por outra forma, compense o prejuízo da vítima”.

As medidas seguintes para além do nível de gradação, da menos gravosa cumprida em meio aberto, que seria a Prestação de Serviço à Comunidade, para a

mais gravosa restritiva de liberdade, inscrita na internação, seguem também uma lógica de aplicação que pode ser tanto progressiva, da passagem de uma medida gravosa para uma menos gravosa, até a extinção do cumprimento de medida, até regressiva, que seria sair de uma medida menos gravosa para uma de maior gravidade, podendo culminar na internação.

Inaugurada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, a medida de Prestação de Serviço à Comunidade será relacionada como:

Realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais.

Parágrafo único. As tarefas serão atribuídas conforme as aptidões do adolescente, devendo ser cumpridas durante jornada máxima de oito horas semanais, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis, de modo a não prejudicar a frequência à escola ou à jornada normal de trabalho” (BRASIL, Lei 8.069/1990).

Ainda que inscrita progressivamente no contexto do cumprimento de medida em meio aberto, referindo a interação comunitária com as instituições públicas, consideramos que a prestação da “tarefa” acima referida, conserva a histórica relação da atividade de trabalho como princípio disciplinar e regenerativo, aliada à aceitação no Brasil, à prática de trabalho por crianças e adolescentes, sobretudo, para os pobres, estimuladas a partir do princípio da utilidade de se ter uma “ocupação”.

Relacionada à referida medida faz-se importante ressaltar uma curiosa contradição presente no Estatuto da Criança e do Adolescente. O parágrafo segundo do Art. 112 aponta que “Em hipótese alguma e sob pretexto algum, será admitida a prestação de trabalho forçado”. Neste sentido cabe questionarmos o que seria a medida de Prestação de Serviço à Comunidade? Não seria a indicação compulsória e obrigatória, prevista com força de lei da prestação de uma atividade de trabalho?

É evidente que legalmente a prática de trabalho forçado descrita no ECA e a “proposição” da Prestação de Serviço à Comunidade, não integram o mesmo princípio legal, haja vista que a primeira é considerada violadora de direitos e a segunda inscrita no âmbito da defesa de direitos, previsto no contexto do direito à liberdade.

Mas a relação entre ambas pode ser percebida como paradoxal haja vista que a Prestação de Serviço Comunitário possui caráter impositivo e obrigatório ao adolescente.

Podendo ser aplicada cumulada a Prestação de Serviço à Comunidade ou como única medida, a Liberdade Assistida, já prevista desde o Código de Menores de 1927, denominada Liberdade Vigia, persistindo no Código de 1979 já com a denominação atual, será apresentada no Estatuto da Criança e do Adolescente por uma reconfiguração no texto legal, o qual aponta que esta seria adotada sempre que considerada a mais adequada:

para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente.

§ 1º A autoridade designará pessoa capacitada para acompanhar o caso, a qual poderá ser recomendada por entidade ou programa de atendimento.

§ 2º A liberdade assistida será fixada pelo prazo mínimo de seis meses, podendo a qualquer tempo ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida, ouvido o orientador, o Ministério Público e o defensor.

Art. 119 Incumbe ao orientador, com o apoio e a supervisão da autoridade competente, a realização dos seguintes encargos, entre outros:

I - promover socialmente o adolescente e sua família, fornecendo-lhes orientação e inserindo-os, se necessário, em programa oficial ou comunitário de auxílio e assistência social;

II - supervisionar a frequência e o aproveitamento escolar do adolescente, promovendo, inclusive, sua matrícula;

III - diligenciar no sentido da profissionalização do adolescente e de sua inserção no mercado de trabalho;

IV - apresentar relatório do caso (BRASIL, Lei 8.069/1990).

Como mais uma medida inscrita no valorizado campo do cumprimento em meio aberto, a Liberdade Assistida também pode nos ofertar certos elementos adversativos, haja vista, que ao mesmo tempo em que é referida como medida destinada a acompanhar e orientar o adolescente, contribuindo para sua promoção e garantia de direitos, a exemplo do direito à educação, resguarda historicamente certo conteúdo relacionado a vigilância³⁰, como medida aplicada para manter informada a autoridade judiciária sobre o “bom-comportamento e/ou adequação

³⁰ É interessante compartilharmos que quase sempre aplicada como uma medida direcionada à transição às medidas de privação e restrição de liberdade, a Liberdade Assistida é muitas vezes inscrita no imaginário social dos adolescentes, assemelhada ao “regime condicional” aplicado aos apenados do sistema penitenciário. Dada a banalização e precarização da referida medida, muitos presos designam a aplicada imposição como o “ir assinar”. Tal expressão e equívoco é comumente incorporada pelos adolescentes, que absorvem a doutrina de vigilância historicamente disposta à referida medida socioeducativa.

ou não do adolescente, implicando a possibilidade de reavaliação da medida aplicada e na maior rigidez inscrita em outras medidas.

Como medida restritiva de liberdade, a semiliberdade também é retomada no Estatuto da Criança e do Adolescente. Conforme já destacamos, o Código de Menores de 1979 referiu a proposta de atendimento em regime de semiliberdade, e de alguma forma, o discurso de interação comunitária.

Na década de 1980, propostas, neste sentido, de valorização do lócus comunitário, foram reafirmadas por projetos de intervenção alternativa, os quais buscavam integrar os adolescentes institucionalizados a serviços e programas presentes no território onde se localizavam as unidades, a priori, próximas de seus locais de residência.

A medida ou Regime de Semiliberdade apresentará a partir do ECA importantes adendos os quais ainda que simples, apresentam algumas boas possibilidades no que concerne a sua execução:

Art. 120 O regime de semiliberdade pode ser determinado desde o início, ou como forma de transição para o meio aberto, possibilitada a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial.

§ 1º São obrigatórias à escolarização e a profissionalização, devendo, sempre que possível, ser utilizados os recursos existentes na comunidade.

§ 2º A medida não comporta prazo determinado aplicando-se, no que couber, as disposições relativas à internação (BRASIL, Lei 8.069/1990).

Para além da referência à interação comunitária, o marco histórico disposto na execução de medidas destinadas a adolescentes, sobretudo, daquelas sob julgo do Estado, devido à autoria de atos análogos a crimes ou contravenções, está no fato das atividades que integram a presente medida serem realizadas independente de autorização judicial.

Não estamos aqui desconsiderando a essencial função da autoridade Judiciária, nem mesmo o papel do poder judiciário, através da justiça da infância e juventude, no que concerne ao estabelecimento de direitos e da política de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil. No entanto, é essencial destacar que a hegemonia da justiça nesta temática, bem como, a propagação por esta, de ideais sobre a família da criança e do adolescente pobre, ofereceu particularidades que persistem até os dias atuais, as quais contribuíram para que muito do debate

que poderia se localizar no âmbito da promoção de direitos, inscrita como atribuição do Poder Executivo, se inscrevesse sobre forma de judicialização e culpabilização daqueles que deveriam ser protegidos.

Aliado a isto o texto legal evidencia a reconfiguração do papel dos atores do Sistema de Garantia de Direitos, descaracterizando o papel centralizador e soberano inscrito historicamente à figura do juiz, fato que pode ser compreendido como um importante passo no fortalecimento das relações e atribuições entre os atores presentes no Sistema de Garantia de Direitos e a gestão e execução da política de atendimento, conforme referimos anteriormente.

Finalizando a gradação das medidas podemos citar a referida como a mais gravosa destas, inscrita como privativa de liberdade. A medida de internação institucional irá conservar a histórica característica de contenção dos pobres, rebatida pelo tom de direito incorporado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Configurando-se pelos princípios de brevidade e excepcionalidade só sendo permitida sua aplicação de acordo com o Art. 122 do Estatuto da Criança e do Adolescente quando:

- I - tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência a pessoa;
- II - por reiteração no cometimento de outras infrações graves;
- III - por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta. (BRASIL, Lei 8.069/1990).

Comportando o prazo máximo de três anos e depreciada havendo outra medida que se configurar mais adequada, a privação de liberdade fica impedida ao adolescente que completar 21 anos, ao contrário do disposto no Código de 1979 e do encaminhamento compulsório previsto neste, para o sistema prisional. No Estatuto serão elencados ainda, os direitos conferidos aos adolescentes privados de liberdade tais como:

- I - entrevistar-se pessoalmente com o representante do Ministério Público;
- II - peticionar diretamente a qualquer autoridade;
- III - avistar-se reservadamente com seu defensor;
- IV - ser informado de sua situação processual, sempre que solicitada;
- V - ser tratado com respeito e dignidade;
- VI - permanecer internado na mesma localidade ou naquela mais próxima ao domicílio de seus pais ou responsável;
- VII - receber visitas, ao menos, semanalmente;

- VIII - corresponder-se com seus familiares e amigos;
- IX - ter acesso aos objetos necessários à higiene e asseio pessoal;
- X - habitar alojamento em condições adequadas de higiene e salubridade;
- XI - receber escolarização e profissionalização;
- XII - realizar atividades culturais, esportivas e de lazer;
- XIII - ter acesso aos meios de comunicação social;
- XIV - receber assistência religiosa, segundo a sua crença, e desde que assim o deseje;
- XV - manter a posse de seus objetos pessoais e dispor de local seguro para guardá-los, recebendo comprovante daqueles porventura depositados em poder da entidade;
- XVI - receber, quando de sua desinternação, os documentos pessoais indispensáveis à vida em sociedade. (BRASIL, Lei 8.069/1990).

A presença da prerrogativa legal, voltada a assegurar os direitos de adolescentes privados de liberdade, refere um importante recurso destinado a lidar com o histórico processo de violação de direitos, a que estes foram submetidos, inscrito no arbítrio de práticas de confinamento.

Violências psicológicas sob forma de tratamento vexatório, violências físicas aplicadas através de castigos corporais e torturas, isolamento indiscriminado impedindo o contato com familiares e/ou atividades sociais na própria unidade, foram algumas das ações comumente aplicadas e já banalizadas, que a partir dos estabelecimentos dos direitos fundamentais acima descritos, foram referidas como violadoras de direitos, ou seja, consideradas criminosas.

Acerca desta questão podemos referir as informações dispostas no Relatório Anual do Mecanismo de Prevenção e Combate a Tortura do Rio de Janeiro 2014, vinculado à Assembleia Legislativa do estado do Rio de Janeiro, que ao analisar questões referentes ao tratamento, tortura e maus tratos nas unidades de privação e restrição de liberdade do sistema socioeducativo do estado destaca que:

Em todas as visitas do MEPCT/RJ as unidades de internação e internação provisória vinculadas ao DEGASE é uníssona a queixa acerca do tratamento violento dispensado por agentes contra adolescentes. Essas queixas se agravam de acordo com as condições de superlotação das unidades visitadas, sendo mais frequentes e incisivas nas unidades com alto índice de superlotação. Tapas “na cara, socos no peito e uso indiscriminado de spray de pimenta são algumas das queixas mais frequentes, juntamente com agressões verbais aos adolescentes e seus familiares (ALERJ, 2014, p. 73).

Situações referentes a negligências com relação à estrutura precária das unidades que muitas vezes eram naturalizadas e aceitas devido aos discursos de que eram dirigidas a “bandidos”, passam a demandar legalmente do Estado a previsão de ações que assegurassem o completo bem-estar dos adolescentes privados de liberdade.

Mas para além das ações acima referidas consideramos que o maior potencial de se estabelecer direitos mínimos a serem garantidos aos adolescentes aqui destacados é o fato de ratificar a prerrogativa de direito independente do ato infracional cometido.

A cultura “castigo” impressa na realidade brasileira, resquício da herança cativa inscrita na escravidão, historicamente recorreu para além da punição legal, a supressão de direitos como forma de reforçar a punição. Sendo assim, aos sujeitos considerados criminosos, os quais infligiram os contratos sociais, para além da previsão legal de punição prevista, se destinaria o suplício através castigos, os quais se refeririam a uma punição moral pelo ato cometido.

A partir desta lógica são inegáveis os avanços em termos de garantias de direitos propostos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual assegura que independente do ato cometido, os adolescentes gozam de direitos invioláveis.

No entanto, ainda que consideremos os avanços contidos na legislação proposta na década de 1990, não podemos deixar de apontar as contradições nela inscrita e no que tange à medida de internação, esta conserva uma contradição em termos e ações. Ao mesmo tempo em que esta medida aponta para a defesa de direitos fundamentais dos adolescentes, refere a necessidade de sua contenção, demandada como forma de responsabilização pelo ato cometido.

Sendo assim, se para cumprir o processo de responsabilização seria necessária a sua internação, esta realizada de forma compulsória, e obrigatória, não estaria de algum modo violando o direito fundamental de liberdade?

Aliado a isto ao mesmo tempo em que refere brevidade, aponta como prazo máximo o limite de três anos, o que nos estimula a pensar que este período teria de breve para a vida de um adolescente?

Uma outra reflexão importante a ser realizada se refere ao termo socioeducação, disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente, para caracterizar as medidas destinadas ao adolescente que cumpre um ato infracional.

A referida legislação não esclarece o que estaria inscrito no referido termo, nem qualifica o adjetivo “socioeducativa” que se refere às medidas possíveis de serem aplicadas, deixando-o livre para interpretações. Ao final compreendemos poder tratar-se da proposição de um termo para o qual, não se consegue a priori compreender o real significado, aplicação e contribuições para os adolescentes alvos das ações.

O que compreendemos ser importante ressaltar é que a indefinição e a falta de clareza com relação ao termo na legislação referida, poderia de alguma forma dificultar a aplicação das medidas propostas, mas este debate procuraremos aprofundar nos dois capítulos que seguem.

Outro termo que não consta formalmente no Estatuto da Criança e do Adolescente, mas que fora incorporado entre as ações destinadas ao adolescente autor de ato infracional, foi o de ressocialização.

Talvez mais “autoexplicativo” do que o anterior sugere a compreensão de uma nova socialização, ou socializar novamente o adolescente. Se assim for, qual seria o papel das ações instituições e dos atores envolvidos?

No todo podemos verificar ao longo das reflexões e análises dispostas no presente capítulo, que no que concerne às legislações destinadas a crianças e adolescentes no Brasil, estas são inscritas num contexto de avanços e permanências entre a proteção e a contenção e mais recentemente a punição evidenciada nos apelos e nas medidas oficiais destinadas à redução da idade penal.

Inscrita na necessidade de responsabilizar o adolescente pelo ato cometido, a punição irá tomar ao menos na esfera legal um aspecto pedagógico-educativo, direcionado de forma individual aos adolescentes, não dando conta, de lidar com as questões diversas que se inscrevem na autoria de atos infracionais.

Relacionadas ao período histórico e aos princípios e valores presentes no contexto de sua promulgação, a dinâmica entre maior proteção de direitos e /ou contenção e disciplinamento inscritas nas legislações destinadas à criança e ao adolescentes e nestas, a referência a adolescentes envolvidos com a autoria de atos infracionais, será balizada pelo movimento dos atores envolvidos na proposição da política de atendimento, integrando desde os próprios sujeitos apontados como público-alvo nas normativas, até mesmo aqueles destinados a aplicá-las e executá-las.

Nos capítulos que seguem busca-se analisar como as contradições próprias da constituição das normas, que se relacionam entre expandir e garantir direitos e, por outro lado, adequar os sujeitos ao ordenamento social e ao convívio em sociedade, serão inscritas nas instituições, e ações dos profissionais atuantes junto aos adolescentes que aqui destacamos.

3**Proteção e Assistência: o papel das instituições no atendimento ao “menor delinquente”**

A questão do menor infrator é de todos os tempos e não apenas do nosso. Furtos, vadiagens, desordens, arrombamentos e toxicomania enchem páginas da História da Humanidade. A delinquência aparece em todas as épocas, ambientes e idades. É tida como “patologia social” ou doença da sociedade. A preocupação de nossa época é a de uma ação intensiva, visando defender a sociedade contra a delinquência [...] (FUNABEM, REVISTA BRASIL JOVEM, JUNHO DE 1970).

De fato, a atuação sobre o “menor infrator” e o esforço inscrito na “regeneração” de sua conduta podem ser verificados como presentes nas ações do Estado brasileiro, em diferentes períodos de sua história. Prevista nas legislações específicas e direcionada à intervenção de instituições “especializadas”, a ação intensiva sobre o “menor infrator” e a defesa da sociedade contra este, mobilizarão diversos atores e áreas do conhecimento, demandados a partir de suas práticas profissionais, a compreender as causas da delinquência e a propor soluções para conter, enquadrar e regenerar os referidos “menores”.

Mas como estes esforços se deram concretamente? No primeiro capítulo desta tese destacamos os esforços empreendidos pelo Estado brasileiro, para a solução do “problema do menor”, e neste do “menor delinquente, propostos através das legislações específicas quais sejam: O Código de Menores de 1927, o Código de Menores de 1979 e o contemporâneo Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado em 1990.

A partir da análise das referidas legislações, foi possível observar que estas ao mesmo tempo em que se colocam como instrumentos legais ditos protetivos, evidenciam historicamente, conteúdos preconceituosos e punitivos, em especial, quando relacionados a adolescentes considerados delinquentes e/ou infratores.

Compreendemos que quanto às legislações menoristas estas se inscreveram historicamente sobre a “prestação de assistência ao menor”, através da clausura e do isolamento, sendo acrescidas objetivamente na década de 1970, da perspectiva da “vigilância”, conforme ratificado no Código de Menores de 1979.

Pela análise da legislação promulgada na década de 1990, ainda vigente, concluímos que esta legislação direcionada à intervenção sobre os adolescentes autores de ato infracional, refere o princípio da proteção integral, através da garantia de direitos fundamentais, tais como: saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, lazer entre outros, devendo ser ofertada e assegurada pelos atores inscritos no Sistema de Garantia de Direitos, a partir de instituições públicas e da sociedade civil.

Entre as medidas em meio aberto e as privativas e restritivas de liberdade, a atuação junto aos adolescentes referidos a partir do ECA, fora proposta, através da intervenção de instituições, programas e serviços inscritos nas políticas sociais setoriais, fundamentadas pelo princípio territorial e comunitário, aliadas às instituições fechadas, as quais de acordo com a normativa, devem ser indicadas em último caso, condicionadas à presença de fatos agravantes ao ato infracional.

No estudo das referidas legislações, procuramos investigar, primeiramente, como estas referiam os sujeitos alvos de seu respaldo, em especial, aqueles “envolvidos” com atos tipificados como infrações análogas a crimes, buscando compreender também, como os preceitos legais direcionavam as ações a estes destinadas.

Quanto ao público-alvo, as legislações analisadas referem diversas nomenclaturas tais como: criminosos, utilizada ainda sobre o governo imperial à luz do Código Penal do Império; delinquentes, nomenclatura introduzida pelo primeiro Código de Menores; antissociais e infratores denominações que vigoraram sobre o “período FUNABEM” normatizadas no Código de Menores de 1979, e em conflito com a lei e autor de ato infracional respaldadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, largamente utilizadas contemporaneamente.

Cada uma destas denominações reflete, em cada período histórico, a forma como o grupo de adolescentes aqui ressaltados, foi e ainda é percebido e classificado à luz das infrações cometidas. Tais análises baseadas numa gradação de nível de periculosidade reportariam assim, perfis médicos, sociais, psicológicos e educacionais os quais demandariam formas de atendimento e um conjunto de ações e intervenções.

Em segundo lugar, buscando compreender as ações propostas pelo referencial normativo, o estudo destes preceitos evidenciou o caráter dicotômico

presente na concreta redação da norma, em meio ao qual se destacam aspectos que se reportam a proteção, em especial, pela ação de “prestação da assistência”, mas contraditoriamente são descritos processos sumariamente punitivos, concretizados através da institucionalização e do isolamento.

Neste sentido, as intervenções propostas pela legislação específica estavam direcionadas ao esforço pela regeneração “da conduta criminosa” do “menor”, através da prestação de “assistência”, condicionada a sua inserção em instituições do tipo “fechadas” e a intervenção de diversos profissionais e áreas do conhecimento.

O destaque ao caráter de direitos, a desconstrução da indicação compulsória da inserção em instituições e a referência à garantia dos direitos fundamentais, acessados junto às diversas políticas sociais setoriais, foi pautada muito recentemente, a partir da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

No entanto, curioso é notar que ainda assim, sobre o advento do Estatuto, na década de 1990, vimos presenciando um aumento gradativo da inserção de adolescentes pobres, em instituições fechadas, sobre a justificativa da necessidade de ações voltadas à “efetivação de direitos” e à socioeducação, ambos os processos direcionados à responsabilização do adolescente, pela prática do ato infracional cometido.

A partir dos anos 2000, o atendimento aos adolescentes autores de ato infracional, em cumprimento de medidas socioeducativas, se inscreve oficialmente no bojo da política de assistência social, na interação entre o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

Na análise da legislação atual, sobretudo, da Lei 12.594, de 2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, consideradas as reconfigurações da normatização, gestão e execução das ações destinadas aos adolescentes sentenciados como autores de ato infracional, seu atendimento permanece vinculado a serviços, programas e instituições de assistência, contemporaneamente inscrita como política social setorial.

Sendo assim, compreendemos que a assistência acolheu historicamente o atendimento ao menor delinquente, transitando da indefinição conceitual da

“prestação de assistência”, que a mesma apresentava na década de 1920, sua inscrição ao conceito de bem-estar social na década de 1960, até o momento presente, destacada como política de seguridade social, tal como referida pela Constituição Federal de 1988.

Estamos afirmando que historicamente a “assistência” foi legitimada como ação prioritária para o atendimento do “menor delinquente”, pois foi utilizada como ação funcional tanto ao amparo de suas necessidades sociais e materiais, quanto à difusão de ideologias e visões de mundo da classe dominante, voltadas a sua disciplina e enquadramento, empenhadas em sua regeneração.

Há uma funcionalidade legal e legítima reconhecida na “prestação da assistência” para além da possibilidade de reprodução material da classe trabalhadora, que lhe proporciona lugar cativo no atendimento do grupo de adolescentes aqui ressaltados: o seu potencial disciplinarizador.

Em busca da compreensão em totalidade da lógica e dos processos que permeiam historicamente o referido atendimento e das ações sistematizadas nesta política, estabelecemos algumas premissas para análise.

A primeira delas concentra-se em afirmar que historicamente a prestação de assistência aos adolescentes aqui destacados, utilizada como recurso regenerativo a sua “personalidade criminoso”, esteve condicionada à sua inserção em instituições fechadas.

A assistência objetivada através da prestação de direitos básicos esteve intimamente condicionada à inserção dos adolescentes ditos infratores em instituições fechadas, pois, na visão do Estado, se a inclinação destes para “uma vida viciosa” estaria concentrada em culpas individuais ou no máximo, compartilhada com famílias imorais, a efetivação do processo regenerativo se daria igualmente por meio da ação intensiva sobre “o menor” através do isolamento, disciplina e enquadramento.

Aqui compreendemos que a assistência seja como ação isolada ou atualmente referenciada enquanto política social setorial cumpria e ainda cumpre um duplo objetivo: o de reprodução dos filhos da classe trabalhadora, contribuindo para sua sobrevivência e de outro modo, como recurso que a partir de uma dada moral, estaria destinado ao enquadramento destes ao ordenamento

social vigente, contribuindo para a reprodução das relações e estruturas sociais de classe.

Podemos destacar uma segunda premissa que conduz nossas reflexões, a que considera que as ações empreendidas pelo Estado brasileiro para a solução do “problema do menor delinquente”, aliadas ao esforço normativo referido anteriormente, se reportam a prestação de assistência, condicionada a institucionalização em instituições fechadas, fundamentada por práticas, que contribuíram na difusão de um dado perfil, imputado a estes meninos e meninas, que classificados como desviantes deveriam ser regenerados, a partir de ações especializadas, as quais, ao mesmo tempo em que cumpriam o ideal protetivo destacado nas normativas, desenvolviam processos punitivos efetivados pelo confinamento, isolamento e ações reconhecidas contemporaneamente como violadoras de direitos.

Sendo assim, o presente capítulo se concentra na análise das instituições específicas direcionadas para os adolescentes considerados delinquentes e nestas, as ações referenciadas como de “assistência”, destinadas a sua “regeneração”. Para isto propomos inicialmente a análise da noção de assistência, considerando a gênese e desenvolvimento dos direitos e políticas sociais no Brasil, buscando compreender, o sentido histórico e o papel direcionado a ações desta esfera, voltadas ao grupo de adolescentes aqui destacado.

Complementar e essencial ao referido processo, no capítulo que segue nos propomos também a analisar os instrumentos que concretizaram e concretizam a referida intervenção: as instituições fechadas e entre estas aquelas específicas, destinadas aos “menores delinquentes” no Brasil.

Buscamos a partir da análise do desenvolvimento histórico das instituições direcionadas a estes meninos e meninas, refletir sobre como nestas se objetivaram as ações, princípios e valores dispostos nas legislações específicas, destinados ao seu atendimento.

Para isto analisaremos primeiramente, a particularidade que fundamenta as instituições do tipo fechadas, sua emergência e o papel assumido por estas, no bojo da sociedade capitalista. A partir disto, nos propomos a analisar as instituições por meio de três aspectos centrais, quais sejam: o aspecto político-

ideológico, o aspecto funcional-organizativo e o aspecto relacionado às práticas profissionais que delimitamos aqui como saber/poder.

Percorrendo o período inicial de surgimento das instituições específicas que reporta desde o governo imperial até a estruturação de um sistema público destinado ao atendimento do “menor” entre as décadas de 1930 e 1940, sob a vigência do Estado Novo, buscamos compreender as particularidades nas quais se fundam o atendimento destinado aos adolescentes aqui em destaque.

3.1

Compreendendo o sentido da “prestação de assistência” e a assistência ao “menor”

O significado de “assistência”, como ato ou efeito de assistir, prestar amparo e auxílio, revela muito sobre as apropriações feitas não só ao termo, mas à ação nele inculcada.

A assistência prestada por diferentes grupos ao longo da história “não se limitando nem às sociedades judaico-cristãs nem às sociedades capitalistas”. (SPOSATI, 2007, p. 40), esteve embasada “pela compreensão de que na humanidade haverá sempre os mais frágeis, os doentes etc., que não conseguirão reverter sua condição carecendo de ajuda”. (SPOSATI, 2007, p. 40). Num movimento de aceitação e naturalização da desigualdade, a relação entre os necessitados de auxílios, os ditos mais frágeis e aqueles prestadores de auxílio, em situação privilegiada em relação aos primeiros, foi historicamente permeada por elementos de dominação e poder.

Relacionada à ideia de ajuda e caridade inscrita nos princípios e valores cristãos, a assistência se objetivou na prestação de amparo aos “mais pobres e necessitados”, por meio da prestação de alimento, abrigo, cuidados relativos à saúde entre outros, direcionados tanto à evidenciação dos princípios e valores religiosos, quanto à expansão do domínio, da moral e da hegemonia da Igreja Católica.

Expressa por atitudes individuais dos “fiéis” ou pela ação institucionalizada da Igreja, a prestação de assistência ao mesmo tempo em que interferia na possibilidade de sobrevivência dos mais pobres, possibilitava a

difusão de padrões de comportamento, a partir de uma dada moral religiosa, bem como, a reprodução das relações sociais orientadas pela religião católica.

No entanto, apesar de assimilada estritamente a ação religiosa, enquanto ajuda e amparo concordamos com Couto (2010), quando a autora destaca que no que se refere à assistência, para “compreendê-la, é preciso inscrevê-la no contexto da sociedade de capitalismo tardio”, concentrando em seu conteúdo as ações relativas à interferência do Estado, sobre a questão social, conforme apontamos no primeiro capítulo.

A assistência foi utilizada como um instrumento de denominação ampla, para expressar as ações propagadas seja pela Igreja Católica, em meio ao discurso de caridade, propagado pela burguesia no momento de sua expansão e consolidação, através da filantropia e pelo Estado, empenhado por um lado, no atendimento das reivindicações da classe trabalhadora e por outro em sua contenção utilizando para isto, as políticas sociais.

Com a expansão do capital e a pauperização da força de trabalho, a assistência irá sendo apropriada pelo Estado sob duas formas: uma que se insinua como privilegiada para enfrentar politicamente a questão social; outra para dar conta de condições agudizadas de pauperização da força de trabalho (SPOSATI, 2007, p. 41).

Sob as sociedades capitalistas, a ação de prestar assistência foi apropriada pela classe que detém a direção social, como instrumento de dominação voltado à manutenção e perpetuação das estruturas sociais de classes, a partir da difusão de visões de mundo e ideologias dominantes, rebatendo não só na forma de produzir, mas também na forma de reprodução social, de pensar, ser e estar em sociedade.

O modo capitalista de produzir, supõe, pois, um “modo capitalista de pensar”, que expressa à ideologia dominante, na sua força e nas suas ambiguidades. Esse modo de pensar, necessário à “reelaboração das bases de sustentação – ideológicas e sociais – do capitalismo”, é recriado a partir do modo de produzir a riqueza material, da reprodução do modo de vida instituído pelo capital (IAMAMOTO; CARVALHO, 2006, p. 107).

Neste contexto, no que se refere às ditas ações de assistência, incorporadas pelo Estado capitalista, objetivadas por meio de políticas sociais, suas protoformas

podem ser verificadas em meio ao processo de expansão e consolidação do capitalismo, inscritas no bojo do conflito capital/trabalho, conforme destaca Behring e Boschetti (2009) ao analisarem os fundamentos e a história das políticas sociais.

Em sua gênese, a intervenção do Estado capitalista se inscreve no âmbito do trabalho, buscando a regulação da atividade produtiva, através do estabelecimento de carga horária e de condições sanitárias para seu exercício, reportando por um lado, limites ao avanço do capital e por outro, contribuindo para a reprodução da classe trabalhadora. Ainda que empenhado em estabelecer certos limites à exploração da classe trabalhadora, propondo recursos para sua proteção, o Estado capitalista confere condições plenas ao desenvolvimento do capital, uma vez que, não altera as bases de desigualdade que o fundamenta, perpetuando e humanizando os processos inscritos na exploração de classe.

Mas para além da regulação direta ao “mundo do trabalho”, a intervenção do Estado capitalista se destinou a regular coercitivamente a sociedade de forma mais ampla, tendo por fim último, proporcionar condições plenas para o desenvolvimento do modo de produção e vida inscritos no capitalismo. Aos indivíduos reconhecidos como ameaças em potencial as estruturas vigentes foram propostas medidas pontuais, previstas nas legislações direcionadas pelo Estado num processo de regulação legal contra a dita vagabundagem, a partir de ações coercitivas e punitivas previstas nos códigos³¹, sobretudo, na realidade inglesa, fundamentados na obrigatoriedade ao trabalho forçado.

A sociabilidade do trabalho foi difundida como princípio moral e disciplinar tanto para aqueles inseridos em atividades formais, quanto para aquele contingente da classe trabalhadora, fora do processo produtivo a exemplo de mulheres e crianças, mas também àqueles reconhecidos como os inadaptáveis.

Sendo assim, compreendemos que a “assistência” inscrita na proposição de políticas sociais pelo Estado capitalista, contribuiu de forma histórica, tanto para

³¹Aqui nos referimos, em especial, aos códigos e leis propostos no contexto da Inglaterra a exemplo das Leis dos Pobres tanto as primeiras versões conceituada como “elisabetianas, quanto à “Nova Lei dos Pobres”, de 1834. No período referido, a execução destas ações fora compartilhada entre o Estado, a cargo do sistema jurídico penal, bem como, inscrita no âmbito da caridade, desenvolvidas, sobretudo pela Igreja Católica na dita filantropia, exercitada pelos chamados reformadores e/ou socialistas utópicos, direcionadas aos eminentemente pobres. Ver (Behring e Boschetti, 2009).

produção e reprodução material, mas também social da classe trabalhadora, bem como, para a difusão e propagação de ideais burgueses, socialmente difundidos por seus agentes.

Mas de que forma este processo se daria junto aos ditos “menores” e as famílias pobres? De que forma e a partir de que objetivos se deu historicamente a “prestação de assistência” pelo Estado, por meio de políticas sociais junto a este grupo?

Consideramos que a atuação do Estado junto ao menor, sobretudo, o considerado delinquente e a família pobre, reportou historicamente caráter moralizador, ditando estruturas e formas de comportamento, preventivo, atuando contra possíveis desajustes sociais, mas em muito regenerativo buscando enquadrá-lo ao padrão burguês socialmente aceito e incontestado. Isso porque à família já havia sido imposto padrão e modelo dominantes, relativos em especial, à monogamia e a diferenciação de gênero, definidoras dos papéis sociais exercidos entre homens e mulheres, como forma de manter e perpetuar as estruturas sociais relativas à propriedade privada e à concentração do poder em pequenos grupos.³²

Determinada por valores político-econômicos, conservados e perpetuados moralmente, com participação considerável dos valores religiosos, sobretudo, os valores cristãos; à família, de uma maneira geral, fora reportada uma demanda social que em meio à sociedade capitalista, se inscrevem na perpetuação das relações sociais inscritas na produção, mas também à reprodução das classes sociais.

Jacques Donzelot (2001), em “A Polícia das Famílias”, analisa a intervenção do Estado, sobre esta instituição, apontando o surgimento do sentimento moderno e das demandas imputadas à família nas camadas burguesas e nobres, e sua extensão para a família proletária no século XIX. O autor refere as cobranças destinadas às famílias, relativas ao processo de “conservação da criança”, destacando os esforços evidenciados para este fim, sobretudo, em meados do século XVIII pela medicina.

³² Para a afirmação aqui destacada, tomamos por fundamento as análises empreendidas por Engels (1884), acerca da família, da propriedade privada e do Estado.

Esta corrente, destacando a unidade familiar como instituição prioritária para os cuidados com a infância, colocaria em questão os costumes educativos destacados em três formas históricas de intervenção: “a prática dos hospícios de menores abandonados, a da criação dos filhos por amas-de-leite, e a educação “artificial” das crianças ricas” (DONZELOT, 2001 p. 15).

As críticas aos costumes educativos reportadas pela medicina que mais tarde será referenciada como higienista, se concentraram tanto nas formas privadas de cuidado, quanto daquelas oriundas da expressão de pobreza que evidenciadas no período referido, demandariam a “inovadora” intervenção pública por parte do Estado.

Mas conforme refere o autor se as causas do mal seriam as mesmas, “os remédios diferem, justamente quer se trate dos ricos ou dos pobres”. As ações direcionadas às famílias classe burguesa, reportaram “a difusão da medicina doméstica”.

Através da ação da medicina doméstica, a família burguesa toma, progressivamente, a aparência de uma estufa aquecida contra as influências exteriores. Essas mudanças no governo das crianças necessária para sua higiene, mas também para o tratamento de suas doenças. E educação pela criadagem era feita segundo a lei do menor esforços e do seu maior prazer como por exemplo os jogos sexuais com as crianças. Em compensação, produzia crianças mal-educadas e caprichosas, mimadas e estragadas, verdadeiras presas para as doenças e tanto mais difíceis de curar porquanto menos dispostas a seguirem docilmente o tratamento que se lhes queria aplicar. Daí a necessidade, para o médico, de um aliado de plantão, a mãe, a única capaz de conter quotidianamente o obscurantismo da criadagem e de impor seu poder à criança (DONZELOT, 2001, p. 24-25).

A “conservação da criança” no seio da família burguesa se reportaria ao fortalecimento desta instituição para o cuidado com seus filhos contra as “influências exteriores”. O locus privado e a soberania da família abastada no cuidado “com os seus”, se inscreveria na autoridade materna que deveria ser auxiliada tanto para a proteção contra a “má influência da criadagem”, quanto para a preparação dos que deteriam futuramente a direção social.

Para as famílias pobres os “remédios” dirigidos à conservação das crianças não se refeririam à medicina doméstica, mas sim, à chamada “economia social” inscrita inicialmente sobre as bases da filantropia, por meio de conteúdos

profundamente controladores e disciplinares estabelecendo “vigilâncias diretas”. (DONZELOT, 2001 p. 27).

Mas se em meio à expressão genuinamente liberal do Estado a referida “assistência” e vigilância às famílias pobres e a seus filhos se dera por meio da filantropia, esta intervenção não se estenderia por muito tempo de forma privada, conforme referimos no primeiro capítulo.

No que tange ao contexto nacional é necessário atentarmos para uma peculiaridade quanto à assistência social e à proposição de políticas sociais. De fato até 1930, as ações neste campo são parcas, inscritas em especial, na proposição da previdência social dos trabalhadores formais, por outro lado, sendo as evidências da questão social vivenciadas pelos indivíduos não inseridos formalmente no mercado de trabalho reportadas à ação policial.

No entanto, quando consideramos as ações destinadas à chamada infância e juventude pobre e delinquente verificamos, que estas, apesar de obtiverem ativa participação dos sistemas policiais e de justiça, reportam, gradativamente, a partir da proclamação da República, a proposição de normativas específicas e instituições públicas, destinadas à sua “proteção” e a lidar com o “problema do menor”, ainda que vigorassem no período, as iniciativas filantrópicas.

Neste sentido, nós compreendemos que a intervenção do Estado brasileiro junto à criança e ao adolescente pobre atuou através de dois movimentos. O primeiro deles, investindo na difusão de visões de mundo ideológicas sobre um padrão de família, fundamentada por um modelo burguês, no qual seus indivíduos reportavam papéis historicamente estabelecidos, assegurados tradicionalmente, por exemplo, pelas religiões judaico-cristãs³³. Em segundo lugar, as famílias da classe trabalhadora e a seus membros, que não conseguissem reproduzir o ideal burguês de família e os papéis de “bom pai” e “boa esposa e mãe”, taxadas como disfuncionais, desajustadas, e incapazes, a intervenção do Estado voltavam-se para o “cuidado” com sua “prole”, através de sua proteção e assistência, condicionadas a sua inserção em instituições fechadas.

A prestação de assistência inscrita como recurso destinado à proteção de crianças e adolescentes pobres no Brasil, esteve historicamente condicionada à

³³ Acerca deste processo e em especial quanto ao papel social exercido pela mulher nos remetemos as considerações realizadas por Del Priori (1993b), na obra em que analisa “as atitudes da Igreja em face da mulher no Brasil colônia”.

inserção destes em instituições fechadas, ainda que desde a década de 1940³⁴, os sistemas, instituições programas e serviços reportem a valorização e o investimento à “família trabalhadora”.

O amparo, apoio e a orientação estavam dirigidos às famílias trabalhadoras que reportavam minimamente o padrão burguês, de família, sobretudo, asseguradas pelo *status* de trabalhadores formais. As famílias e/ou aos seus membros considerados disfuncionais, desajustados, ou seja, inadaptáveis devido a imoralidades, vícios e crimes, as instituições fechadas, sejam elas prisões, hospícios e no caso de seus filhos, orfanatos e internatos, cumpriam a função de ocultá-los da sociedade e em alguma medida, até um dado momento do contexto nacional, em reajustá-los.

No que tange às crianças e adolescentes pobres, uma vez retirados das famílias incapazes, a perda do contato, convívio e dos vínculos familiares tornou-se realidade para muitas, que se tornaram, conforme refere Silva (1997), os “filhos do governo”, institucionalizadas por longos períodos, sem referência de suas famílias e histórias.

No que tange aos adolescentes considerados delinquentes, o isolamento conferido pelo atendimento em instituições fechadas reportava uma dupla culpa: aos próprios, culpabilizados individualmente pela autoria de atos análogos a crimes, reportando a necessidade de punição e proteção; e as suas famílias que para além de serem incapazes de lhe prestar cuidado e disciplina teriam sido responsáveis ainda, pela transferência genética dos vícios e desajustes. Para combater ambos os processos, as instituições fechadas foram historicamente reportadas como a melhor e mais eficaz alternativa. Apesar do atendimento em regime de Liberdade Viglada e Liberdade Assistida serem destacadas, como alternativas à internação nos Códigos de 1927 e 1979, respectivamente, só

³⁴ É essencial considerarmos a particularidade das ações inscritas na atuação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1942, voltada a atuar com um grupo de famílias determinado, as famílias dos “pracinhas”, recrutados ao combate da II Guerra Mundial. Após 1945 e sua “nova institucionalização” conforme refere Sposati e Falcão (1989), as ações da Legião Brasileira de Assistência evoluíram em diversas frentes, direcionadas ao auxílio econômico e ao amparo às famílias trabalhadoras, mas ao mesmo tempo, empenhadas na manutenção de instituições do tipo “orfanatos”.

encontramos indícios da sistematização pública deste atendimento, a partir da década de 1970.

Se por um lado as ações referidas remontam às origens do estabelecimento de direitos de crianças e adolescentes no Brasil, e de modo especial, para o grupo de adolescente aos quais nos atemos, é essencial compreender os elementos que reportam a permanência histórica da indicação compulsória do atendimento em instituições fechadas, e a atuação da assistência no sentido de disciplinarização, ainda que a legislação específica destaque sentido diverso. Sendo assim, para as elaborações que seguimos buscamos compreender o significado histórico atribuído às instituições com característica de fechamento, a particularidade assumida no bojo das sociedades capitalistas e especificamente no Brasil, inscrita no atendimento do adolescente reconhecido como delinquente.

3.2

Conceituando Instituições: considerações político-ideológicas

No momento em que nos debruçamos sobre a estrutura que comporia a presente tese, a análise das instituições fora pensada como um tema fundamental, necessário de constar nesta construção.

Pelo tema eleito para a presente pesquisa, não é de se estranhar que as instituições tomem certa evidencia, haja vista, que quando falamos em adolescentes relacionados a práticas de atos infracionais análogos a crimes, à medida que instantaneamente nos vem em mente é a inserção em instituições fechadas.

E essa analogia entre adolescentes ditos “delinquentes” e a inserção em instituições fechadas não é recente. Historicamente no Brasil, a resposta do Estado para as diversas expressões da questão social vivenciadas por crianças e adolescentes advindos de famílias pobres, fora a inserção em instituições “socioeducacionais” para aqueles considerados abandonados e correccionais para os considerados delinquentes.

As instituições sociais fechadas destinadas a crianças e adolescentes, tiveram por função, absorver os encargos pela “criação”, dos menores caracterizados como “filhos da pátria”, tanto no sentido de criar, como ato de

“tirar do nada”, quanto no sentido de tratar de sua formação, advindas inicialmente de iniciativas de caráter religioso, sobretudo, por parte da igreja católica, de inspirações filantrópicas, por parte de figuras públicas evidenciadas, em especial, em meio ao advento da República no Brasil, sendo finalmente, absorvidas pelas ações do Estado brasileiro de forma sistemática, a partir da década de 1930, sob o Estado Novo e o governo centralizador de Getúlio Vargas.

E não são apenas as instituições destinadas a crianças e adolescentes pobres que assumem tal característica. Hospitais, conventos, instituições educacionais privadas (internatos privados), instituições destinadas a indivíduos com transtornos físicos e mentais, bem como, as destinadas aos ditos criminosos, tomam como elemento de sua condução junto a seu público alvo, a impressão da “missão” de formar condutas adaptadas e enquadradas à ordem social vigente.

Mas uma constatação curiosa é que em se tratando dos “menores ditos delinquentes”, as instituições a estes destinadas no Brasil, não referem o trânsito entre as diferentes iniciativas acima destacadas. Os criminosos, independentemente de sua faixa etária, sempre foram público-alvo de instituições estatais.

O modelo de convívio estabelecido por meio do contrato social, supostamente pactuado entre os indivíduos e o Estado, assegurado pelos sistemas normativos, condensaria na mais perfeita adequação à lógica liberal, a manutenção das estruturas sociais e de classe. Sendo assim, por meio da difusão do ideal de manutenção da ordem social, que permitisse a “plena liberdade e expansão dos indivíduos”, o Estado fora compelido a conter e punir aqueles que atentassem contra as liberdades individuais “coletivamente pactuadas”.

Não é por acaso que em se tratando dos considerados criminosos, estes compuseram historicamente o público-alvo das instituições penais estatais, as quais no Brasil, transitaram das fortificações militares e prisões improvisadas em meio ao governo imperial, para as instituições correccionais e de detenção, mantidas e renovadas pelo governo federativo republicano, a partir do século XX.

Mas independentemente de serem religiosas, filantrópicas, estatais, de serem prisões, hospitais, instituições destinadas a portadores de transtornos mentais, escolas, internatos, conventos e independente de assumirem as particularidades impressas pelo contexto nacional, os fundamentos político-

ideológicos e os objetivos que cercam as instituições, convergem para a reprodução social dos indivíduos e das relações sociais vigentes, através da difusão da disciplina e de seu enquadramento.

Mas é, sobretudo, em meio à sociedade de base capitalista, e nas instituições propostas por este modelo de Estado, que para além do enquadramento ao ordenamento social, estas terão por função a manutenção das estruturas sociais vigentes, através da perpetuação de visões de mundo hegemônicas, difundidas pela classe dominante. Sendo assim, concordamos com Luz (2013, p. 56) quando afirma que:

Os efeitos político-ideológicos das instituições que historicamente nos concernem, as que se desenvolvem com a formação social capitalista, têm sido, como já vimos, essencialmente três: Formar, Controlar, Reprimir. Podemos traduzir estes termos em linguagem funcionalista: socializar, integrar, punir.

Analisar a proposição das instituições pelo Estado capitalista, implica reconhecer os efeitos político-ideológicos acima referidos, independente das especificidades que assumam e do público-alvo específico a que se destinem.

No entanto, é necessário reafirmar que no que se refere às instituições destinadas ao atendimento da classe trabalhadora e, sobretudo, as que se voltam ao contingente dito “desestruturado” dessa classe, as instituições, sobretudo, as ditas “sociais”, representam um papel fundamental de controle e repressão.

Acerca desta assertiva, encontramos na obra de Vicente de Paula Faleiros (2011), que trata sobre saber profissional e o poder institucional, uma diferença importante no que concerne as instituições sociais, propagadoras de serviços e políticas sociais, geridos pelo Estado, destinados, sobretudo, aos pobres.

As instituições de política social são limitadas a duas grandes categorias de clientela: os “inaptos” ao trabalho e os “inaptos sociais”. A inaptidão ao trabalho resulta da falta de condições da produtividade da mão de obra: saúde deteriorada, educação deficiente, mortalidade, idade avançada. A inaptidão social resulta das condições psicossociais da mão de obra: quando manifesta insatisfação e quando faz pressões sociais (o que é considerado desvio social) (FALEIROS, 2011, p. 37).

É importante considerar que a manifestação de insatisfação pelos “inaptos sociais”, pode não se revelar por vezes de forma consciente e politizada.

Inserimos aqui entre os ditos inaptos, aquele contingente “não adaptável” considerado desviante conforme ressalta o autor, que se constitui como público-alvo das instituições prisionais, destinadas aos “criminosos adultos” e às regenerativas direcionadas aos adolescentes.

As instituições na sociedade capitalista expressam assim, o esforço pela perpetuação da estrutura social e da divisão de classes, como elemento difusor da ideologia da classe dominante. Para a compreensão da afirmativa que segue, não é demais ressaltar, que estamos amparados na obra de Antônio Gramsci, em especial, quanto as análises referentes à sociedade política e a sociedade civil.

Para o referido pensador, a categoria sociedade política concentraria a expressão autoritária do Estado, expressando-se através dos “aparelhos coercitivos de Estado” (polícia exército, sistema jurídico), através dos quais, a classe dominante concentra o monopólio legal e legítimo da violência.

No que concerne ao conceito de sociedade civil, este se refere ao âmbito no qual se concentram um conjunto de meios através dos quais os interesses da classe trabalhadora podem ser representados. Tais espaços relacionam os “aparelhos privados de hegemonia” (igrejas, sindicatos, meios de comunicação, partidos políticos e sistemas educacionais), nos quais se localizam as disputas em termos da direção social, e/ou hegemonia³⁵.

Neste sentido, pode-se compreender na análise aqui proposta, que as instituições geridas pelo Estado, se situam em extremos entre sociedade política e sociedade civil. Ao mesmo tempo em que se destacam na função de assegurar as estruturas sociais vigentes e a submissão da classe dominada, algumas delas em especial, inscritas nos sistemas educacionais, resguardam potencialmente a possibilidade de proposição da “base social ao Estado proletário”, conforme ressaltado por Gruppi (1978).

Sendo assim, ainda que potencialmente voltadas à possibilidade de expansão dos interesses da classe trabalhadora, não se pode negar que as

³⁵ Para a compreensão do conceito de hegemonia em Gramsci nos apropriamos das contribuições oferecidas por Gruppi (1978). O autor, à luz da análise gramsciana refere: “A hegemonia é a capacidade de direção, de conquistar alianças, capacidade de fornecer uma base social ao Estado proletário. Nesse sentido, pode-se dizer que a hegemonia do proletariado se realiza na sociedade civil, enquanto a ditadura do proletariado é a forma estatal assumida pela hegemonia” (Gruppi, 1978, p. 5).

instituições conservam em seu conteúdo político ideológico, a função de propagadora de consensos, disciplina, repressão e punição, ou seja, difusora do controle social.

Acerca deste conceito, Silva (2011) oferece importantes contribuições para reflexão, tendo sua análise fundamentada pela obra de Karl Marx e István Mezáros, os quais analisam o controle social em sentido ontológico, como elemento mediador da relação homem natureza, sendo próprio da ação humana e fruto de sua sociabilidade.

A relação entre necessidades humanas e a interação com a natureza, seriam então, produtora e produto do controle social, objetivado na relação necessidade, capacidade teleológica, meios e trabalho. Neste contexto, o controle social se apresenta como uma construção por excelência do ser humano mediada pela natureza.

A referida autora tomando por base o pensamento de Mezáros (2010), nos ensina que o controle social é imanente à condição ontológica do ser social, em qualquer forma de organização social, na medida em que possibilita a produção e reprodução das relações sociais.

Neste sentido, a perspectiva proposta por Mezáros refere que os tipos históricos de controle social são definidos, na luta pela hegemonia, a partir do confronto homem natureza e dos homens entre si, este último balizado pelo elemento da classe social.

Sendo assim, pode-se inferir que em contextos diferenciados o controle social subjaz as relações sociais, particularizadas pelo contexto histórico e de sociedade no qual se sedimenta. Tomando como premissa o solo histórico da sociedade capitalista e a desigualdade de classe que a particulariza, verificamos que a partir deste modelo de organização produtiva e social, algumas instituições, se ocupam de mediar às relações sociais entre os homens, os quais, compõem as diferentes classes, exercendo assim o controle social entre estes.

As instituições com características de fechamento nas sociedades capitalistas são recursos destinados à adequação, enquadramento e disciplina que quando direcionados à classe trabalhadora, convergem para a manutenção das estruturas sociais de exploração e desigualdades vigentes, fundamentadas pela divisão de classes. No entanto, para a análise das instituições fechadas, destinadas

aos pobres, indóceis e inadaptados aos sistemas de regras e ao ordenamento social, para além do conteúdo político-ideológico que embasa sua proposição, é essencial que conseguimos compreender, como tais funções de vigilância e disciplina se efetivam de fato. Que particularidade envolve o funcionamento das instituições aqui ressaltadas, que convergem para a efetivação do ideal político-ideológico que as embasa?

Para explorar a questão proposta, oferecendo respostas possíveis, buscamos analisar a estrutura inscrita no funcionamento das instituições que está para além do que aqui estamos chamando de conteúdo político-ideológico. Há especificidades que se inserem no contexto das rotinas das instituições fechadas que de forma explícita e/ou sutis efetivam os ideais político-ideológicos de disciplinarização e submissão.

3.2.1

Compreendendo as instituições em seus aspectos funcional-organizativos

O que aqui estamos denominando por aspectos funcional-organizativos das instituições, se refere à lógica estrutural, de funcionamento e organização que as embasam e que determinam as rotinas e prescrições a serem estabelecidas sobre os indivíduos nela integrados.

Para isto compreendemos serem oportunas as análises propostas por Erving Goffman, teórico relacionado à escola sociológica de interação simbólica, mas constantemente associado a estudos inscritos na sociologia comparativa/qualitativa, tendo sua obra balizada pelos estudos comportamentais.

Na presente construção nos apropriamos de Goffman (2001, p. 11), no que concerne à análise das características assumidas pelas chamadas “Instituições Totais”, compreendidas como “local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada”.

Ainda que o referido autor não tenha por referência a matriz teórica que fundamenta nossas análises, que está embasa pela teoria histórico-crítico-dialética,

a obra que se propõe à análise das instituições manicômios, conventos e prisões³⁶, nos oferece contribuições consideráveis para a compreensão das formas de funcionamento geral das instituições, mas particularmente as que aqui reservamos atenção.

Portadora das características de “instituições totais”, inserimos as que estamos destacando como as “*Instituições Sociais*”, ou seja, aquelas criadas e geridas pelo Estado, ressaltando aqui as de ingerência do Estado brasileiro, que abrangem como público-alvo a classe trabalhadora, sobretudo, os reconhecidamente pobres e “inaptos ao trabalho”, conforme refere a descrição apresentada por Vicente de Paula Faleiros no item anterior. Entre o grupo de “inaptos ao trabalho” pontuamos os chamados adolescentes delinquentes. Analisando o que ressalta enquanto “instituições totais”, Goffman (2001) destaca que este modelo organizacional apresenta em primeiro lugar, a característica de “*fechamento*”, ou seu caráter “*total*”:

Simbolizado pela barreira a relação social com o mundo externo e por proibições a saída que muitas vezes estão incluídas no esquema físico – por exemplo, portas fechadas, paredes altas, arame farpado, fossos, água, florestas ou pântanos. (GOFFMAN, 2001, p. 16).

As instituições sociais com características de fechamento, ou seja, as instituições totais cumpririam assim, a dupla função de ocultar os “indesejáveis”, os “desajustados” da sociedade, compreendida como harmônica, e ao mesmo tempo, defender esta sociedade das ações potencialmente perigosas e/ou inadequadas que possam atentar contra os “cidadãos de bem”.

Relacionando tal fato aos “adolescentes delinquentes”, acerca da barreira na relação social com o mundo exterior, não é demais ressaltar que a primeira e mais significativa instituição social destinada à infância abandonada e posteriormente à juventude delinquente, criada no contexto de proclamação da República no Brasil, a Escola Correccional XV de Novembro. Criada em 1889,

³⁶ É válido ressaltar que na obra ressaltada Erving Goffman aponta como método de pesquisa os estudos etnográficos, referenciados na Antropologia Social, tendo por direção a vivência direta na realidade onde se insere. O referido reporta por objetivo de seu estudo a aproximação com o “mundo social” do interno “no Hospital St. Elizabeths, Washington, D.C., uma instituição federal com um pouco mais de 7.000 internados.

instalada inicialmente na Rua São Cristóvão em 1907, foi transformada em Colônia Agrícola, transferida para a Fazenda da Bica, em um vasto terreno localizado no bairro de Quintino Bocaiúva, na Zona Norte do Rio de Janeiro.

Para além de homenagear um conhecido personagem participante do movimento que resultou na República Federativa e presidencialista do Brasil, não é demais ressaltar, que localizada na Zona Norte da cidade, fazendo limite com os bairros de Cascadura, Cavalcante e Piedade, a instituição possibilitava estrategicamente o distanciamento dos menores, do centro econômico e decisório da república, instalado às imediações do Centro da cidade do Rio de Janeiro.

Aliada à distância do centro da cidade, a construção estrutural da instituição, localizada aos fundos do grande terreno, fora composta por grandes pavilhões, assegurada por janelas gradeadas, muros altos e inúmeros portões. Vale lembrar ainda, que a Escola Correcional João Luiz Alves, criada em 1926, utilizada até os dias atuais, fora instalada na parte alta de um terreno localizado nas imediações da Ilha do Governador, bairro da Zona Norte do Rio de Janeiro, que inicialmente não possuía ligação por terra com o continente.

Neste sentido, Goffman (2001) apesar de conduzido pelo que classifica como “*características comuns*”, tomando por ponto de partida o método de tipos ideais, apesar de destacar os aspectos comuns às ditas “instituições totais”, ressalta ao mesmo tempo, a possibilidade de diferenças significativas entre estas, particularizadas pelas especificidades e funções sociais a que se destinem. Interessa-nos aqui, buscar compreender as similitudes conservadas entre as instituições, no que tange as suas características funcionais-organizativas.

É importante ressaltar que ao buscar analisar as similitudes, os aspectos comuns, ou por assim dizer, os aspectos que expressam certas permanências em suas funções e objetivos, não implica em que percamos de vista o caráter histórico e dialético que embasa nossa apreensão e análise da realidade social.

Certamente estamos considerando as instituições como fruto dos contextos históricos nos quais se inscrevem, no entanto, buscamos refleti-las particularizadas pela sociedade capitalista, compreendendo que as bases deste modelo de sociedade se mantêm, ainda que atualizadas e reatualizadas ao longo da história.

Sendo assim, quanto às suas características comuns, Goffman (2001) chama atenção para o que denomina de “*aspectos de vida*” o qual relacionamos a sua “*lógica de funcionamento*”. O autor refere que em instituições do tipo “*totais*”, todos os aspectos da vida, serão concentrados em um mesmo local, sob uma única autoridade, com atividades sempre realizadas em grandes grupos de pessoas, induzidas a reações conjuntas, a partir de um conjunto de regras formais direcionadas por funcionários.

Inscritas em atividades apontadas como obrigatórias, a principal característica destas residiria, assim, em propagar uma unidade entre os indivíduos que possibilite, permita e garanta, atingir os objetivos e as rotinas institucionais, livre de possíveis rebatimentos e/ou alterações.

Uma disposição básica da sociedade moderna é que o indivíduo tende a dormir, brincar e trabalhar em diferentes lugares, com diferentes coparticipantes, sob diferentes autoridades e sem um plano racional geral. O aspecto central das instituições totais pode ser descrito como a ruptura das barreiras que comumente separam essas três esferas da vida. Em primeiro lugar, todos os aspectos da vida são realizados no mesmo local e sob uma única autoridade. Em segundo lugar, cada fase da atividade diária do participante é realizada na companhia imediata de um grupo relativamente grande de outras pessoas, todas elas tratadas da mesma forma e obrigadas a fazer as mesmas coisas em conjunto. Em terceiro lugar, todas as atividades diárias são rigorosamente estabelecidas em horários, pois uma atividade leva, em tempo predeterminado, a seguinte, e toda a sequência de atividades é imposta de cima, por um sistema de regras formais explícitas e um grupo de funcionários. Finalmente, as várias atividades obrigatórias são reunidas num plano racional único, supostamente planejado para atender aos objetivos oficiais da instituição (GOFFMAN, 2001, p. 17-18).

O aspecto ressaltado por Goffman (2001) remete-nos instantaneamente ao diálogo realizado junto a um profissional, dirigente de uma das unidades destinadas ao cumprimento de medidas socioeducativas de privação de liberdade, a adolescentes do sexo masculino, sob gestão do Departamento Geral de Ações Socioeducativas do Estado do Rio de Janeiro.

Inscrita metodologicamente enquanto pesquisa de campo, a visita institucional aqui ressaltada, buscou a aproximação com a realidade das instituições direcionadas a adolescentes sentenciados judicialmente ao cumprimento de medidas socioeducativas, de privação e restrição de liberdade.

Sendo assim, no diálogo referido o dirigente da unidade buscava apresentar o espaço físico da instituição, descrevendo ainda, o cotidiano

institucional, destacando, por exemplo, horários e rotinas institucionais dirigidos aos adolescentes.

Entre tais rotinas chamou nossa atenção o horário estipulado para as refeições, sobretudo, para o almoço iniciado, segundo o dirigente da instituição, às 10 horas e 30 minutos. Mas fora de fato a justificativa apontada pelo funcionário, para o estabelecimento do horário do almoço, o ponto que mais aguçou nossa curiosidade.

Ao passo que o profissional dirigente descrevia os horários institucionais e entre estes, o horário do almoço, ao mesmo tempo, tentava justificar o referido cotidiano institucional, devido às demandas da instituição, sobretudo, reconhecendo a deficiência do atendimento prestado, devido ao parco número de profissionais, destinados a atender um grande número de adolescentes.

Dirigente: O almoço é “pago” aos meninos às 10:30 porque nós temos que acabar cedo, a tempo dos que estudam no horário da tarde, a partir das 13:00 horas, irem para escola. E como temos um quadro de funcionários reduzido para o número de adolescentes, temos que começar cedo (DEGASE, Rio de Janeiro 2014).

O horário estipulado não referia a necessidade de ofertar refeições em períodos adequados à faixa etária adolescente, nem mesmo aparentava buscar atender à especificidade dos adolescentes internos. O horário do almoço se inscrevia na rotina institucional, executada diante de uma ordem superior, que investira no cumprimento objetivo de sua obrigação legal, enquanto instituição de privação de liberdade, que tem por função “acolher”, prestar alimentação e ensino aos meninos inseridos na unidade, por decisão judicial.

Uma lógica de funcionamento exterior e alheia aos adolescentes internados contribui para a difusão padronizada de expressões funcionais, impedindo assim “desvios”, que tumultuem o cotidiano da instituição buscando expressar, ao menos aparentemente, um clima harmônico e adequado.

A gestão das rotinas das instituições sociais do tipo totais revela-se neste sentido, fundamentada pelo controle. Controle das necessidades dos indivíduos nela inseridos, de horários, de rotinas, de posturas e expressões.

Nas instituições destacadas, a busca pela padronização ou por formas de expressão “adequadas”, reportam também, os ideais de “enquadramento e

disciplina”. Em se tratando das instituições destinadas a adolescentes pobres reconhecidos como delinquentes, a disciplina e o enquadramento foram e ainda são postos como recursos regenerativos, aos comportamentos desviantes outrora apresentados.

Considerando a compulsoriedade por meio da qual, crianças e adolescentes pobres foram inseridos historicamente em instituições fechadas, as práticas de enquadramento constituíam-se como recursos destinados à disciplinarização, que facilitava a vigilância, haja vista, que num conjunto de indivíduos disciplinados, os indóceis acabam por se destacar. Acerca destes processos os recursos de controle e vigilância serão ressaltados por Goffman (2001) como características hegemonicamente absorvidas pelas ditas instituições totais.

O controle de muitas necessidades humanas pela organização burocrática de grupos completos de pessoas – seja ou não uma necessidade ou meio eficiente de organização social nas circunstâncias – é o fato básico das instituições totais. Disso decorrem algumas consequências importantes. Quando as pessoas se movimentam em conjuntos, podem ser supervisionadas por um pessoal, cuja atividade principal não é orientação ou inspeção periódica (tal como ocorre em muitas relações empregador-empregado), mas vigilância – fazer com que todos façam o que foi claramente indicado como exigido, sob condições em que a infração de uma pessoa tende a salientar-se diante da obediência visível e constantemente examinada dos outros (GOFFMAN, 2001p. 18).

Os comportamentos rigidamente estipulados e recobrados pelas instituições, atingidos plenamente ou não, passam a padronizar igualmente os indivíduos inseridos no interior destas organizações.

Classificados através de perfis estipulados a partir de determinados saberes e certamente impostos por uma determinada “cultura institucional”, a intervenção sobre os sujeitos inseridos no interior das “instituições totais”, irá demandar intervenções no sentido prévio de padronização, de estabelecimento de perfis determinados e de intervenções no sentido de adequar àqueles que não correspondem ao esperado pela instituição e pela sociedade.

Todavia, os objetivos e as funções institucionais serão traduzidos por seus representantes, através de saberes e práticas profissionais direcionadas ao público-alvo interno, que em se tratando dos sujeitos por nós destacados, concentravam-se nas indefinidas proteção e “prestação de assistência”, bem como, na evidente perspectiva regenerativa.

3.2.2

O saber/poder inscritos nas práticas profissionais e o aspecto classificatório/disciplinar das instituições

Até aqui destacamos, na análise das instituições, os aspectos político-ideológicos, reconhecendo-as como aparelhos funcionais aos ideais de divisão e submissão de classes, assegurados pelo Estado capitalista, destinados a adequação aos padrões socialmente determinados pela classe dominante e a perpetuação das estruturas sociais vigentes, representadas na divisão de classes.

Integramos nesta análise o caráter funcional-organizativo das instituições sociais do tipo totais, “fechadas”, a partir de estruturas, rotinas e padrões empregados em seu funcionamento, destinados à efetivação de sua função enquanto organismos destinados à disciplina, enquadramento, vigilância e controle dos indivíduos “inaptos” e “desequilibrados”, através do isolamento destes do convívio social com vistas à proteção da sociedade de seu comportamento supostamente perigoso e inadequado.

Mas para além dos aspectos político-ideológicos e do aspecto funcional-organizativo presente nas instituições totais, há um elemento que integra as relações sociais no interior destas organizações que necessita ser evidenciado.

A adequação, disciplina e vigilância demandas pelo Estado capitalista são objetivadas por meio das instituições, mas se expressam concretamente nas práticas daqueles que detêm o saber profissional e logo, o poder institucional parafraseando Faleiros (2011).

As ações propostas pelo Estado capitalista são personificadas e tomam forma e objetividade não pela “divindade Estado”, mas concretamente por representantes legais e legítimos deste Estado evidenciados em técnicas, procedimentos e atendimentos inscritos na burocracia que uniformiza a rotina institucional.

Estamos nos referindo aqui aos profissionais de diferentes áreas do conhecimento que foram e são demandados pelo Estado brasileiro, ao atendimento dos “inaptos sociais”, inseridos nas instituições totais, sobretudo, naqueles destinados ao atendimento dos adolescentes classificados como delinquentes. Ressaltamos que a classificação como delinquente, a tipificação de

seus desvios e/ou condutas antissociais, bem como o tratamento, com vistas à regeneração, direcionados historicamente a adolescentes pobres no Brasil, se efetivou através dos saberes, discursos, consensos e práticas difundidos por diversos profissionais e áreas do conhecimento os quais, fundamentados por discursos dominantes e visões de mundo ideológicas, contribuíram para forjar o reconhecimento deste grupo de adolescentes como perigosos.

Tais intervenções adequadas aos ideais de disciplina, vigilância e controle propagados pelo Estado capitalista, foram reproduzidas e propagadas através de discursos e ações de profissionais, oferecendo respaldo científico a perpetuação da lógica de enquadramento direcionada pela classe dominante.

Afirmamos neste contexto que o saber e as práticas concentradas em profissionais como médicos, assistentes sociais, pedagogos, psicólogos, professores, profissionais de direitos e enfermagem, por exemplo, demandados pelo Estado capitalista brasileiro, para a atuação em instituições totais destinadas a adolescentes ditos delinquentes, em alguma medida se apropriou e ressignificou cientificamente a lógica de enquadramento e disciplina a ser difundida sobre os pobres.

O saber, as práticas e os discursos propagados por estes profissionais de algum modo, contribuíram (e ainda hoje podem contribuir) para a efetivação dos dois aspectos estruturais que embasam a função das instituições sociais, os quais destacamos nos itens anteriores.

Do referencial jurídico-legal que cria a categoria “menor”, a perspectiva médico-higienista, que refere à degenerescência das classes, aos desajustes sociais e morais ressaltados e tratados como patologias sociais e psíquicas, formaram-se consensos sobre um “perfil determinado” portado pelos ditos adolescentes “delinquentes”. Dos consensos formaram-se discursos, práticas, classificações, estabelecimentos de perfis e formas de intervenção, sobre estes adolescentes e em alguma medida sobre suas famílias pobres.

No contexto destas elaborações, torna-se oportuno referenciarmos a obra de Michael Foucault, que apresenta contribuições essenciais para a apreensão dos determinantes impostos pelo modelo de sociedade e Estado vigentes, que constituem múltiplas formas de dominação objetivadas, a partir de um conjunto de

instrumentos, recursos e mecanismos de controle direcionados de forma impositiva e abrupta, mas igualmente sutil.

Sendo assim, nos apropriando das referências propostas pelo referido autor é possível compreendermos que no que refere ao processo de “vigiar e punir”, sobretudo, concentrado na propagação da disciplina, foram propagados instrumentos e técnicas destinados ao controle do corpo, pela produção dos chamados “copos dóceis”. Tais corpos e os indivíduos portadores destes estão suscetíveis a conduções, utilizações e transformações alheias, podendo ser moldados e aperfeiçoados de acordo com as necessidades e desígnios de seus portadores de fato.

As crianças e adolescentes pobres inseridos em instituições fechadas tais elaborações referem uma realidade concreta. Seus corpos e mentes são moldados de acordo com os desígnios institucionais, aperfeiçoados de acordo com a missão conferida aos referidos estabelecimentos. Conforme ressaltamos, tais instituições destinadas à infância e juventude pobre e delinquente no Brasil, fundamentaram-se historicamente no contexto nacional, para a efetivação de um ideal de proteção materializado pela “prestação de assistência”, objetivada por meio da concessão de serviços básicos como abrigo, alimentação, educação e profissionalização, que investiram na formação de “adultos de bem”, cidadãos trabalhadores disciplinados e ajustados ao ordenamento social.

Para isto, além da rotina das instituições fechadas, sobretudo, as destinadas aos considerados delinquentes, alguns recursos foram utilizados ao longo da história de seu atendimento destinados à regeneração de sua conduta criminosa e da produção de “corpos dóceis”, entre tais recursos a chamada “educação física” é bastante ilustrativa.

Amarílio Ferreira Neto (1999), no estudo em que analisa o projeto educacional militar voltado para seu corpo profissional e para a sociedade civil, através da escola, revela os fundamentos pedagógicos deste processo, bem como, evidencia sua influência na constituição do processo pedagógico da Educação Física brasileira entre 1920 e 1945. Utilizando como fontes de pesquisa as edições da Revista “A Defesa Nacional” e da “Revista de Educação Física”, do Exército brasileiro, o professor da Universidade Federal do Espírito Santo destaca, como a educação física foi integrada e reconfigurada no bojo das instituições militares e

reproduzidas nas escolas civis, como recurso destinado à disciplina, obediência de comando.

As bases pedagógicas que orientam tal perspectiva partem do entendimento de que a Educação Física compreende e agrega os exercícios físicos, cuja "prática racional e metódica" propicia ao homem obter "o mais alto grau de aperfeiçoamento físico" adequado a sua natureza. Os elementos centrais, que contribuem para esse fim, são as qualidades físicas e as qualidades morais. Acresce-se a essas qualidades a capacidade de utilizá-las com eficiência na vida cotidiana, inclusive aplicando-as no trabalho com o máximo de rendimento e o mínimo de despesa e fadiga" (Estado Major do Exército, 1934, p. 20). Conforme a doutrina pedagógica do Exército, pela Educação Física, trata-se de disciplinar movimentos e adquirir hábitos adaptáveis às aplicações úteis da vida (FERREIRA NETO, 1999, p. 53).

Nas instituições destinadas a crianças e adolescentes pobres, as práticas da educação física, foi utilizada como recurso destinado a disciplinar e padronizar as posturas e estruturas corporais orientadas por exercícios, a exemplo da chamada "ordem unida", inscritos em instituições do tipo militares. E essa incorporação e apropriação dos instrumentos pedagógicos militares não nos causa estranhamento, se consideramos que, historicamente no Brasil, conforme ressaltamos anteriormente, as instituições penais, e as destinadas a "menores delinquentes", sendo uma analogia educativa destas, estiveram submetidas à ingerência e gesto militar.

Os recursos de dominação e submissão aqui aludidos, se estendem ainda, à distribuição espacial dos indivíduos em arranjos estruturais, a exemplo dos "espaços comuns" das *"celas, dos lugares e das fileiras"* estruturados arquitetonicamente para a vigilância e o controle das atividades. A isto acresce-se, sobretudo, a lógica temporal, o controle das atividades a partir do tempo, com horários rígidos, alheios muitas vezes às necessidades e compreensão dos indivíduos a serem disciplinados, podendo ser destacado neste contexto a exemplo do que nos sugere Foucault, a escola enquanto evidente recurso disciplinar.

Michael Foucault (2011), ao analisar, historicamente, o trânsito da lógica do suplício ao aprisionamento, nos propõe a reflexão sobre como a apropriação do "bem-vida", através das penas de suplício, será "substituída" pela apropriação do "bem-liberdade" e os recursos inscritos na dinâmica social para a referida apropriação, para além dos indivíduos sentenciados ao cumprimento das penas.

A lógica disciplinar de vigilância e punição transcenderia assim, as instituições penais. O controle do tempo e a lógica disciplinar acima referidas seriam inscritas, por exemplo, nas instituições educacionais.

Mas para a referência que aqui buscamos para análise do “saber/poder” inculcado nas práticas profissionais, nos discursos e na difusão de consensos, dispondo assim, os aspectos socioculturais das instituições fechadas, constará na análise foucaultiana sobre “*os recursos para o bom adestramento*”, em meio a qual, entendemos dispor elementos essencialmente relevantes.

Michael Foucault (2011) destaca, no processo de vigilância e punição o caráter essencial do “*poder disciplinar*”, o qual teria como função maior “adestrar”, ou seja, emoldurar os indivíduos e enquadrá-los em formas determinadas de convívio social, a partir de um “*poder modesto*”, sutil, mas que atua de forma calculada e permanente.

Sendo assim, o poder disciplinar inscrito legal e legitimamente pelo Estado capitalista às instituições totais, reafirmando os princípios e valores determinados por este modelo de Estado e sociedade, serão apropriados pelos detentores do “saber e poder” inseridos no interior das instituições, revestidos de respaldo científico efetivando-se através de instrumentos e práticas determinadas. “O sucesso do poder disciplinar se deve sem dúvida ao uso de instrumentos simples: o olhar hierárquico, a sanção normalizadora e sua combinação num procedimento que lhe é específico, o exame” (Foucault, 2011, p. 164).

O que o autor está denominando como exame se revela a nosso ver, um conjunto de procedimentos inscritos e objetivados através de práticas profissionais, empregadas no sentido de alcance do referido adestramento e disciplina dos indivíduos inseridos como público-alvo das instituições.

Relacionando tais procedimentos ao público-alvo que aqui determinamos, adolescentes pobres perfilados como delinquentes, verificamos que ao longo do processo de criação e exercício das instituições a estes destinadas, os objetivos de disciplina, e enquadramento ora são evidenciados claramente como objetivos institucionais e profissionais por aqueles “especialistas”, voltados a seu atendimento, ora tais objetivos são aliados a outros tais como a “proteção”, a prestação de assistência, o bem-estar, e mais contemporaneamente a promoção e a ressocialização.

Mas é preciso atentarmos para o fato de que, no que tange às instituições, os aspectos político-ideológicos aqui destacados se mantêm inalterados, haja vista, que ainda que permeada por transformações, permanecem as bases de fundamentação e estruturação da sociedade e do Estado de classes.

Já no que tange aos aspectos funcional-organizativos e sua objetivação através do saber/poder inscrito nos agentes institucionais, estes sim estão passíveis de alterações diante dos princípios e valores presentes no contexto institucional, apropriados e reproduzidos e ou refletidos e ressignificados pelo quadro que o compõem.

No entanto, para a análise inicial deste processo, estamos tomando como ponto de partida a criação das ditas instituições sociais totais destinadas a adolescentes ditos delinquentes, e a inserção de profissionais em áreas do conhecimento que na época, se afinavam na perspectiva de diagnóstico, tratamento e cura dos compreendidos desajustes sociais inscritos nas práticas tipificadas e enquadradas como crimes.

É neste contexto que compreendemos como oportuna a análise empreendida por Michael Foucault sobre o “exame”, procedimento composto pela aglutinação de outros, a exemplo o olhar hierárquico e da função normalizadora.

O exame combina técnicas de hierarquia que vigia e as da sanção que normaliza. É um controle normalizante, uma vigilância que permite qualificar, classificar e punir. Estabelece sobre os indivíduos uma visibilidade através da qual eles são diferenciados e sancionados (FOUCAULT, 2011, p. 177).

O sujeito institucionalizado passa a ser indivíduo, objeto de vigilância, observação, classificação e registro. O poder incutido neste processo, referido como “poder de escrita” seria construído segundo Foucault (2011), “como uma peça essencial nas engrenagens da disciplina” em meio a qual, a individualização, classificação e o estabelecimento de perfis, se tornam recursos de homogeneização de um dado grupo social.

Daí a formação de uma série de códigos da individualidade disciplinar que permitem transcrever, homogeneizando-os, os traços individuais estabelecidos pelo exame: códigos físicos de qualificação, código médicos dos sintomas,

código escolar ou militar dos comportamentos e dos desempenhos... (FOUCAULT, 2011, p. 181).

No que se refere aos adolescentes historicamente reconhecidos como delinquentes, estes tiveram a questão social inscrita na autoria de atos análogos a crimes, individualizadas em suas “personalidades” expressas através da homogeneização de perfil como “menores” inicialmente compreendidos como criminosos e posteriormente como delinquentes, antissociais e infratores.

Sendo assim, na autoria de ações tipificadas, como infrações pela analogia a atividades reconhecidas como crimes, os adolescentes dotados de uma classificação padronizada referenciada em sua origem pobre e em muito, personificada em sua imagem como “menor negro”.

A partir da proclamação da República, quando as primeiras instituições destinadas a crianças e adolescentes pobres são criadas no Brasil, o processo de classificação e propagação de perfis é sistematizado por especialistas de diversas áreas propuseram historicamente como porta de entrada dos meninos e meninas a que se destinavam a atender aos “centros de classificação e triagem”. Tais espaços mantiveram (e ainda mantêm) a função de identificação dos ditos menores, tanto no que se refere a sua identificação pessoal, civil quanto à classificação de níveis de “comprometimento” e por que não afirmar de “periculosidade”.

Dependendo da classificação recebida, bem como, do indicativo conservado por sua faixa etária, aos “menores” eram (e ainda são) indicadas formas de tratamento que convergiam os saberes **jurídicos**, com a indicação da sanção legal a ser cumprida, diante do ato cometido e **médico**, em especial, na classificação saúde/doença.

De forma complementar, mas não menos importante, as áreas do conhecimento prioritárias como o direito e a medicina, a partir da década de 1930 os saberes do **serviço social**, apropriado de diversas outras áreas de conhecimento, expressa na inovadora tese de patologia e desajustes sociais, advindos da anomia individual ocasionada pela condição de pobreza, bem como, as condutas antissociais expressas na desestruturação psíquica propagada pela **psicologia**, convergiam para a busca de classificação e tratamento dos

adolescentes aqui destacados. Não podemos nos esquecer também dos recursos destinados à disciplina, propagados pelos estudos referenciados na **pedagogia**.

As proposições aqui expressas convergem para afirmarmos que no que tange às instituições, estas se inscrevem em aspectos relacionados ao saber/poder expressos pelos agentes profissionais, os quais referenciamos aqui como os profissionais de diversas áreas do conhecimento, que funcionais aos princípios, valores e consensos propagados pelo modelo de Estado capitalista contribuem para vigiar, descrever e classificar perfis e padrões imputados a adolescentes pobres tidos como delinquentes.

É de suma importância afirmar ainda que, incorporando e reproduzindo com ares científico-profissionais, a lógica de criminalização, punição e regeneração dos “menores delinquentes”, os profissionais atuantes junto a este grupo, contribuíram para a difusão de consensos sobre estes adolescentes e suas famílias, que vigoram até os dias atuais.

A reconstrução histórica bem como, as reflexões conceituais aqui propostas não se colocam de forma alguma a imputar sentimento de culpa às categorias de profissionais as quais são ressaltadas de forma sucinta neste item, no entanto, é essencial que consigamos refletir criticamente sobre as práticas profissionais historicamente desenvolvidas junto ao grupo de adolescentes aqui destacados, buscando conhecer as transformações inscritas no interior das profissões, as quais contribuíram para a reconfiguração do olhar e da atuação junto aos meninos e meninas aqui referidos, mas analisar com muita franqueza as permanências que certamente ainda se fazem presentes no contexto deste atendimento, pela convergência dos diversos aspectos que integram o atendimento nas instituições aqui ressaltadas.

Neste contexto, no próximo e último item do presente capítulo, buscamos nos debruçar especificamente sobre as instituições destinadas aos ditos “menores delinquentes” no Brasil, tendo por foco de nossa análise sobretudo, àquelas localizadas na cidade do Rio de Janeiro, as quais resguardam não apenas concretamente a história da política de atendimento aos adolescentes conhecidos comumente como delinquentes, mas que foram historicamente evidenciadas seja pela mídia seja pelo imaginário social.

3.3

Histórico das instituições destinadas a “menor” delinquente no Brasil: um olhar a partir do Rio de Janeiro

3.3.1

Trabalho e disciplina como instrumentos voltados à “regeneração”

Enquanto espaços destinados ao amparo e à “prestação de assistência” aos “filhos da pobreza”, as instituições sociais destinadas à infância abandonada e, sobretudo, à chamada juventude delinquente, podem ser localizadas, como instrumentos voltados à reprodução social dos que, ao despontar da República, foram compreendidos como o “futuro da nação”.

Mas para além da manutenção e sobrevivência destes meninos e meninas, seu isolamento e o afastamento do convívio social, em especial, das famílias compreendidas como imorais e incapazes era funcional, ao princípio regenerativo que regia os referidos espaços.

A regeneração do “menor delinquente” da vida de vícios e da postura indolente que culminaram na prática de ato análogo ao crime, ao mesmo tempo em que se inscreviam na prestação de “ações básicas”, estavam submetidas a princípios educativos fundamentados numa dada moral e dominação burguesa, fundamentavam-se na lógica de formação do dócil “cidadão trabalhador”.

A proposição das referidas instituições conforme já ressaltado, localiza-se, sobretudo, em meio à propagação do complexo jurídico-assistencial-correcional inscrito na chamada Política de Atendimento aos menores abandonados e delinquentes, que desponta no Brasil, a partir da proclamação da República, em especial na década de 1920.

No entanto, a referida política fora impulsionada por uma produção normativa proposta desde o início do século XX no Brasil, por meio de um conjunto de legislações, que referem desde o discurso em 1906 do então Deputado Alcindo Guanabara, à Câmara dos Deputados do Rio de Janeiro, passando pelos decretos e leis, promulgados na década de 1920, até a proposição da legislação específica: o Código de Menores de 1927.

O respaldo normativo, bem como, a política de atendimento destinada à criança e ao adolescente foram evidenciados, no contexto da Primeira República, em meio a qual, se faziam presentes conciliações profundas, entre o ranço da escravidão, do trabalho cativo, da grande propriedade rural e da força econômica e política dos coronéis, junto a transição ao regime capitalista industrial e ao processo de urbanização.

Ainda que em menor medida nos estados da região sudeste, a exemplo do Rio de Janeiro, a cultura coronelista patriarcal, se constituía objetivamente em obstáculo à propagação tanto aos direitos civis, quanto aos direitos políticos, mas, sobretudo, aos direitos sociais, já que a relação de submissão e favor se adequava ao “liberalismo ortodoxo”, propagada pela Constituição republicana de 1891. “Não cabia ao Estado promover assistência social. A Constituição republicana proibia o governo federal de interferir na regulação do trabalho. Tal interferência era considerada violação de liberdade do exercício profissional” (CARVALHO, 2010, p. 62).

Este quadro irá se alterar em alguma medida, na década de 1920, em meio ao processo de urbanização e industrialização vivenciado pelas grandes metrópoles como Rio de Janeiro e São Paulo e pela presença da formação de uma classe operária heterogênea, composta desde imigrantes europeus, espanhóis, italianos e portugueses, até a ex-escravos.

A heterogeneidade da referida classe se fazia presente também em sua postura política e em métodos de reivindicação junto ao empregador e ao Estado. No contexto nacional, não avançando assim, na chamada “cidadania política”, na relação de luta por direitos, predominou a chamada “estadania” em meio a qual as melhorias da condição de vida e trabalho davam-se por meio de alianças com o Estado. (CARVALHO, 2010)

Não sendo forjada uma cultura de direitos, civis, políticos e principalmente sociais em nossa sociedade, que particularidade teria sido conservada no que tange à propagação do respaldo normativo, direcionado ao atendimento pelo Estado, da chamada infância e juventude abandonada e delinquente?

Reafirmamos que sob o espectro de contenção do crime e da “desordem social”, os adolescentes ditos delinquentes, tanto no que se refere a sua inscrição legal nas normativas (penais), quanto no “atendimento” prestado pelas instituições

(penais) públicas, estes, já eram consagrados como público-alvo, dos estabelecimentos públicos estatais desde o governo imperial.

A perspectiva de aprisionamento com a perda da liberdade como forma de penalizar o chamado criminoso, tal qual verificamos contemporaneamente, fundamenta-se em nossa realidade, indo ao encontro de ideais ditos modernos e civilizados, que passaram a reconhecer a prisão como um recurso para lidar com o problema da criminalidade, através do confinamento, da regeneração e do ajustamento dos indivíduos.

As instituições utilizadas enquanto prisões no Brasil, sob o regime Imperial até o século XIX, advinham de instalações presentes em fortificações militares. Aliadas a estas se fazia presente também o calabouço, prisão destinada aos presos escravos, criada em 1603, aos pés do Morro do Castelo.

Ademais, às duas instituições prisionais referidas, esteve também o Aljube, destinado a presos comuns, criado após a chegada da Corte Portuguesa no Brasil (1808), nas dependências do anterior Cárcere Eclesiástico, ao pé do Morro da Conceição.

Cabe ressaltar que os adolescentes classificados como “delinquentes” já eram, pelo Código Criminal de 1830, legalmente passíveis de penalização, em instituições indistintas em relação aos criminosos adultos. Tais penas sob o advento da República passaram gradativamente a corresponder a um respaldo normativo próprio, com instituições e sistemas correccionais específicos.

Deste modo, a atuação do Estado brasileiro junto ao “delinquente” já se fazia presente sob o Regime Imperial num período em que passou a se investir na perspectiva de construção legal do crime e da aplicação das penas no Brasil. Aos maiores de quatorze anos com capacidade de discernimento estava indicada a pena na Casa de Correção do Rio de Janeiro, fundamentando-se pela perspectiva regenerativa, a punição se efetivava através do trabalho forçado e no aprendizado de um ofício, por meio de oficinas de trabalho. A proposição destas atividades culminaria na construção por meio do Decreto 2.745, de 13 de fevereiro de 1861, do Instituto de Menores Artesãos, que tinha a finalidade de através da pena, *propor a educação moral e religiosa dos referidos menores.*

Art. 1º Fica creado na Casa de Correção da Côrte um Instituto de Menores Artesãos, que será composto de duas Secções.

§ 1º Na 1ª Secção serão comprehendidos:

1º Os Menores que forem presos pela Policia por vadios, vagabundos ou abandonados;

2º Os que por má indole não possam ser corrigidos por seus pais ou tutores, havendo pedido destes para sua admissão.

Esta Secção não excederá do numero de 180. (DECRETO 2.745, 1861)

Sob o advento da República em 1889, promulga-se o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil, evidenciando um movimento de mudança normativa que se fundamentava sobre os ideais e valores da República recém-criada. Neste código, contraditoriamente ao discurso de progresso que circundava o imaginário da República no Brasil (Carvalho 1990), se evidencia a reafirmação do processo de penalização ao então reconhecido “menor” pobre e delinquente, uma vez que, passa-se a considerar a idade penal a partir dos 9 anos, aos que tivessem discernimento de seus atos.

A luz da nova legislação, além da Casa de Correção do Rio de Janeiro, aos “menores” considerados delinquentes entre 9 e 14 anos presos, em especial, pelos crimes de vadiagem, vagabundagem e mendicância, se destinavam as penas ditas disciplinares, devendo ser cumpridas em estabelecimentos industriais especiais.

Dentre estes estabelecimentos cabe citar o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, mais especificamente a Escola de Marinheiros-Aprendizes criada através da Lei Imperial nº 148 de 1840, a qual segundo Lins (2011), “foi a primeira instituição a estabelecer o trabalho infantil compulsório e também foi formadora de mão de obra para a indústria em crescimento”.

Aos maiores de 14 anos e menores de 21, imputados pelos atos penalmente reconhecidos como crimes, eram destinadas às colônias agrícolas, e dentre estas a mais utilizada, Colônia Correccional de Dois Rios em Ilha Grande, criada pelo Decreto 1.794, de 1894, extinta pelo Decreto 2.432, de 1897 e reorganizada através da Lei 947, de 29 de dezembro de 1902, com a função de manter afastados do centro urbano os criminosos e vadios.

A repressão dos corpos e das mentes visando à regeneração do preso e à introdução da sociabilidade do trabalho, na busca pela formação de uma força de trabalho livre, corresponderiam futuramente com maior evidência, a um projeto

civilizatório presente, sobretudo, sob o advento da República e na busca pela inserção do país no sistema capitalista monopolista³⁷.

Indo ao encontro deste ideal, verifica-se a preocupação do Estado brasileiro com a chamada infância abandonada e delinquente, pela evidente questão social expressa em suas condições de vida e de suas famílias.

Para além das instituições penais que já acolhiam o então “menor delinquente” desde o regime imperial, é durante o regime republicano que vimos surgir as instituições específicas para o cumprimento das “penas”, destinadas a este grupo e o estabelecimento de uma estrutura jurídico-legal e social que as respaldassem.

É sobre o advento da República e do ideal de modernização e busca pelo progresso e avanço da nação recém-criada, que o movimento de salvação da criança, já evidenciado internacionalmente, ecoa entre os filantropos e figuras políticas nacionais, apontando a necessidade da proposição de ações específicas para esta faixa etária.

Podemos considerar o advento da proclamação da República e, sobretudo, a década de 1920, como período no qual a categoria do “menor” toma evidência, dicotomizada entre menores abandonados e delinquentes (RIZZINI, 2008).

Como braços potenciais a serem empregados na moderna indústria e na produção capitalista, que aqui se desenvolvia tardiamente, a proposição da política de atendimento e a criação de ações e instituições específicas, passa a abarcar os ditos “menores delinquentes” destinando a estes, tratamentos voltados a sua regeneração, fundamentados pelo viés da disciplina, enquadramento e na educação para o trabalho.

Mas a proposta regenerativa conservava também a incorporação de um conteúdo moral concentrado, sobretudo, num padrão determinado de família e dos papéis exercidos por seus representantes. Os que não correspondiam ao socialmente determinado, acabavam por serem taxados como desajustados sociais e no caso dos “menores” retirados do contexto familiar vicioso ou das ruas das grandes metrópoles e inseridos nas ditas instituições sociais.

³⁷ Acerca da conceituação o modelo produtivo em capitalismo monopolista e/ou dos monopólios estamos nos referenciando nos estudos de Netto (2006) por meio de Mandel (1985).

Sendo assim, é em 1889 na cidade do Rio de Janeiro, que verificamos a criação da primeira grande instituição que irá se destinar aos então “menores” abandonados e de certa forma aos menores “delinquentes”, a Escola Correccional XV de Novembro, que segundo Rizzini e Gondra (2014, p. 569-570): “Resultou de uma iniciativa particular do chefe de polícia do Distrito Federal João Brasil Silvado, preocupado em dar um destino aos meninos recolhidos que fosse coerente com os ideais identificados com o novo regime político do país”.

Não foi por acaso que a referida “escola” esteve a cargo do Chefe de Polícia do Distrito Federal. A “questão social”, neste período, era de fato tomada como caso de polícia, alheia às ações de proteção social, inscrevendo-se sobre o viés criminalizante e punitivo do Estado, necessária de ser contida como “caso de polícia” (SANTOS, 1979).

A Escola XV de Novembro representara, de forma exemplar, o contexto das ações públicas destinadas aos “menores” pós-proclamação da república. Um espaço de “auxílio” através da concessão de serviços básicos, já que não se propagava a noção de direitos, voltada à produção de “futuros trabalhadores”, ratificada pela previsão inscrita na Constituição de 1891, que regulava o trabalho de menores no Distrito Federal.

A proteção e a “assistência” aos menores abandonados e delinquentes, inscrevia-se assim, numa tentativa de enquadramento deste, que poderia ser uma ameaça em potencial e/ou de fato ao avanço da sociedade.

Foi então em 1903, através do Decreto 4.780, que a lendária Escola XV, teve seu regulamento aprovado, sendo direcionada inicialmente, aos menores abandonados, tendo por finalidade sua educação física, profissional e moral inicialmente de forma exclusiva aos menores ditos abandonados.

Art. 3º Sendo a Escola destinada a gente desclassificada, a instrução ministrada na mesma não ultrapassará o que for indispensável á integração do internado na vida social. Dar-se-lhes-ha, pois, o cultivo necessário ao exercício profissional. Aquelles individuos, porém, que revelarem dotes superiores, durante ou no fim do estagio, serão admittidos a qualquer estabelecimento de ensino secundario ou artistico custeado pela União (BRASIL, Decreto 4.780/1903).

Mas não tardaria para que os delinquentes fossem abarcados como público-alvo da referida instituição. Em 31 de outubro de 1906, na Seção 31, a

Câmara dos Deputados do Rio de Janeiro, verifica-se a apresentação por Alcindo Guanabara, do projeto de lei que propunha a regulamentação e atuação sobre a infância dita moralmente abandonada e delinquente.

Em seu Título III, o referido projeto tratava especificamente do “menor delinquente”, discriminando desde a apuração do delito, a aplicação das penas, até as instituições destinadas ao seu atendimento a ser desenvolvido, em especial, na chamada escola de reforma.

A Escola de Reforma estruturada em um pavilhão correccional aos fundos a Escola XV, objetivava a construção do aparato assistencial/correccional dirigido especificamente aos chamados “menores delinquentes”, evidenciando-se como: “um estabelecimento de repressão, destinado a melhorar o caracter dos menores delinquentes pela educação e pelo trabalho”. (DISTRITO FEDERAL, Seção 31, Art. 30, 1906).

Acerca deste modelo educativo é essencial citarmos também a criação dos Patronatos Agrícolas, através do Decreto 12.893, de 1918, sendo reorganizados pelo Decreto 13.706, de 1919.

Os Patronatos submetidos ao Ministério da Agricultura se destinavam a ministrar, além da instrução formal, primaria e cívica, noções práticas de agricultura, zootecnia e veterinária a “menores desvalidos” não comportando inicialmente a inserção dos ditos delinquentes. “Art. 40. Não serão admittidos nos patronatos agricolas menores delinquentes ou que soffram de doença contagiosa, lesão ou deficiencia organica, que os inhabilite para os serviços agricolas ou de industria rural” (BRASIL, Decreto 13.706, 191).

As duas grandes instituições destinadas ao “ensino agrícola”, o qual era indicado, sobretudo, aos mais indóceis e desajustados e/ou àqueles sem referência familiar, os quais, não seriam reclamados por responsáveis e/ou familiares localizaram-se no estado de Minas Gerais na cidade de Caxambu, o Patronato Wenceslau Braz (1918) e na cidade de Viçosa, o Patronato Arthur Bernardes (1926).

As ações previstas no projeto de lei proposto por Alcindo Guanabara foram base para a proposição da Lei 16.272, de 1923³⁸, a qual regulou a organização da assistência à infância abandonada e delinquente. E a partir desta normativa a então Escola correcional XV de Novembro, criada em 1889, com a missão de acolher inicialmente os ditos menores abandonados, amplia sua área de abrangência, devido às críticas propagadas pelos reformistas e estudiosos da época quanto à presença de menores em instituições destinadas a presos adultos.

Sendo assim, será proposta através da Lei 16.272, a construção de um pavilhão dito correcional aos fundos da instituição, destinado à permanência dos menores delinquentes. A leitura realizada por sobre o ato reconhecido como “crime”, cometido pelo “menor delinquente”, individualizava as expressões da questão social presentes em seu contexto de vida, entendendo-as enquanto efeitos deletérios da pobreza.

Junto à alteração da finalidade da Escola correcional, vimos na legislação de 1923, a disposição à criação do então Juizado de Menores do Distrito Federal³⁹, que seria responsável por analisar, e classificar os efeitos da pobreza indicando assim, o tratamento devido, que historicamente recorreu a institucionalização.

Neste contexto, o avanço normativo que pode ser compreendido como a gênese dos direitos e políticas sociais destinadas à criança e ao adolescente no Brasil, esteve profundamente relacionado, a valores morais, e a padrões de sociabilidade e modos de vida, através dos quais, se culpabilizava o então “menor” e a sua família, pelo suposto desvio de conduta, recorrendo-se a medida institucionalização em instituições públicas, como forma de tratamento, destinado à sua regeneração.

³⁸ É importante ressaltarmos que o contexto no qual se assenta a legislação de 1923 se estende igualmente alguns tímidos avanços na legislação social no campo do trabalho a exemplo em 1919 da lei que regula os acidentes de trabalho e em 1923 a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão dos ferroviários.

³⁹ É válido ressaltar em meio ao processo de criação do complexo institucional-legal destinado à chamada infância e juventude, a iniciativa proposta em São Paulo. Através da Lei 2.059, de 1924, o referido estado cria na comarca da Capital, o cargo de Juiz de Menores, destinado ao amparo e proteção processo e julgamento dos menores abandonados e delinquentes.

Estas instituições são centros de micro-poder, no sentido que as relações de poder respaldam e coordenam as funções específicas, que desempenham de forma articulada com o poder propriamente estatal. Elas fazem parte de uma rede complexa que permeia toda a sociedade, com a função comum de garantir a produção/reprodução das relações sociais dominantes. Esses centros de micro-poder investem, além de suas ações específicas, na qualificação e subordinação da força de trabalho. Assim, no conjunto das operações desenvolvidas adquire relevância especial um dos campos no qual realizam suas ações (ideológicas, políticas, repressivas, etc.) mas sempre todos estão presentes no feixe de funções próprias da instituição. Na essência, operam como enquadradoras e mantenedoras das classes e grupos subalternos dentro dos limites e formas assumidas pelas relações sociais capitalistas, constituindo-se em instrumentos de fixação e integração compulsórias (SANTOS, 1990, p. 117).

É através desta particularidade e da evidente preocupação da proximidade dos menores abandonados, que deveriam ser salvos, como os menores delinquentes, que deveriam ser regenerados, que em 1926 verifica-se a construção da Escola Correccional João Luiz Alves através do Decreto 16.508.

Art. 2º: Essa Escola destina-se a receber, para regenerar pelo trabalho, educação e instrução, os menores do sexo masculino, de mais de 14 e menos de 18 anos de idade, que forem julgados pelo juiz de menores, e por estes mandados internar. (DECRETO 16.508/1926).

A referida instituição fundamentava seu regime disciplinar e educativo a partir da educação física, moral, profissional e literária, bem como, proibia a presença de castigos corporais, fato que de alguma forma demonstrava certa preocupação com o amparo aos adolescentes. No entanto, como formas de punição, resguardava a perspectiva de enquadramento por isolamento, perda do direito à visita de familiares bem como, a transferência para outras instituições no geral, distantes dos centros urbanos.

A criação da referida escola, na segunda década do “moderno” século XX, inscrevia-se no processo de estabelecimento do complexo jurídico-assistencial encampado pelo Estado brasileiro, que será a base para a execução da Política de atendimento destinada a crianças e adolescentes no Brasil. Esta encontrava suporte também no movimento higienista e de puericultura, ou seja, “na arte de cultivar crianças” conforme descreve Arantes (2009), a qual alertava o Estado aos riscos genéticos e endêmicos para os “filhos da pátria”.

A infância abandonada e a juventude delinquente, enquanto trabalhadores em potencial, foram destacados como futuro da pátria, mas de que pátria? A República brasileira alheia à participação da maioria da população, submetida à evidência histórica e social do regime monárquico encontrara obstáculos à apropriação do ideal republicano, fato que demandara estratégias, no sentido de “popularização” e incorporação da “nova pátria”.

Neste sentido, José Murillo de Carvalho (1990) irá destacar que o “extravasamento das visões de república” se deu por meio de “sinais mais universais” como imagens e símbolos republicanos.

Sendo assim, o reforço ao conteúdo nacionalista, bem como, o esforço em forjar um sentido de pátria, será profundamente reproduzido nas instituições destinadas a crianças e adolescentes no Brasil. O culto à bandeira e ao hino nacional, bem como, ensino chamado “moral e cívico” cumpriria a dupla função de propagar a moral do trabalho e exaltar o sentimento nacional de “amor à pátria” inclusive na denominação conferida às instituições.

A proposição de normativas assistenciais/correcionais, a exemplo do Código de Menores de 1927 e a consolidação das instituições totais baseadas no isolamento e na perda de vínculos familiares, era reconhecido a época como “recurso” especializado e eficaz para o atendimento dos adolescentes aqui destacados. A interseção entre práticas ditas de “assistência”, destinadas à “proteção” dos abandonados e disciplinares destinadas à regeneração dos “desajustados sociais” embasavam a atuação do Estado brasileiro, que no cumprimento de seu papel regenerador, assegurava a defesa da sociedade contra os perigos da delinquência, e ao mesmo tempo contribuía na produção de uma força de trabalho enquadrada.

Especificamente aos delinquentes, as instituições reportaram sua face de disciplina e enquadramento empenhadas na regeneração dos danos genéticos proporcionados pela família viciosa, agravados pelas ditas “mazelas” do desenvolvimento inicial e tardio do capitalismo entre nós.

Ao longo dos anos de 1930 e 1940, este ideário não fora alterado, mas a atuação do Estado por meio de suas instituições e ações fora reconfigurado de forma considerável, por meio do processo centralizador, característico da ditadura varguista inaugurada na década de 1930.

A extensão do atendimento do público-alvo dos respectivos “estabelecimentos educacionais”, ou seja, menores, classificados como abandonados e delinquentes, será alterado em especial, a partir da década de 1940, com a tentativa de unificação das instituições destinadas a crianças e adolescentes, concentradas através do Serviço de Assistência ao Menor.

3.3.2

Centralização e sistematização da assistência ao “menor”

No que tange à política de atendimento destinada ao “menor”, esta ingressa a década de 1930, estruturada por meio de ações e instituições de modelo asilar específicas, destinadas à “proteção” dos abandonados e regeneração dos delinquentes.

No entanto, é possível notar que para além das instituições correcionais, as quais se mantiveram historicamente sobre a ingerência, gestão e execução do Estado, um grande número de instituições propostas pelas iniciativas filantrópicas e religiosas destinadas, sobretudo, aos ditos abandonados recebiam um número considerável de crianças e adolescentes, e em alguma medida, o custeio de suas despesas através de subvenções do Estado. Maria Esolina Pinheiro, tendo por referência a estatística do Juízo e Menores do Distrito Federal entre 1924 e 1936, nos refere os seguintes dados:

Em 1924 registram-se 42 processos cíveis de abandono; em 1936 esse número atingiu 1.626. De 1924 a 1936 em 20.351 processos cíveis do Juizado de Menores (compreendidos, abandono, apreensões, tutelas, alvarás, pátrio poder e justificações), aos abandonos somaram 15.985 ou seja, 78. Daquele total foram amparados por internação 9.175 ou seja, 45% (PINHEIRO, 1985, p. 85).

O conceito de abandono fortemente reproduzido ainda nos dias atuais, contemporaneamente aliado ao que se compreende por negligência, começa a ser forjado neste período e difundido por especialistas e áreas do conhecimento, entre os quais a medicina de cunho higienista e os iniciais agentes e visitantes sociais,

futuramente conhecidos como assistentes sociais, direcionaram e imputaram as famílias pobres.

A compreensão das questões referentes à miséria e à pobreza vivenciada pela infância, juventude e família pobre, evidenciavam uma visão moralizadora tanto da desigualdade, gerada pelo modo de produção e apropriação capitalista, quanto da postura as famílias pobres frente ao sistema. Sendo assim, o abandono refletia tanto as mazelas engendradas pelo capitalismo, quanto, a incapacidade de as famílias pobres resistirem aos desajustes e desarmonia social. “O problema da infância desajustada, de todos os lados, nos cerca, nos envolve, nos domina; ora ao interrogar os menores; ora, ao conhecer a vida de seu país; ora, ao descobrir chagas morais que mal se escondem na miséria dos andrajos (Pinheiro, 1985, p. 82).

Podemos afirmar que o “mito do abandono” foi a faísca inicial a propagar o que compreendemos por “cultura da institucionalização”. Esta que será efervescida a partir da criação do Serviço de Assistência ao Menor em 1941 e incendiada a partir da criação da FUNABEM em 1964.

Em meio à desigualdade e pobreza presente na sociedade capitalista, evidenciada na realidade brasileira relacionada ao processo de urbanização e industrialização, sobretudo, a partir década de 1920, as expressões da questão social foram analisadas individualmente, reportando culpas individuais à incapacidade e aos desajustes sociais, morais e porque não genéticos, presentes nas famílias pobres, que rebatiam diretamente sobre o cuidado com seus filhos, demandando assim, a intervenção do Estado.

O Asilo de Menores, desde 1929, intitulado Instituto Sete de Setembro, era a grande instituição que funcionava como triagem e permanência dos menores sob juízo do Juizado de Menores do Distrito Federal. Estes a partir do perfil médico e psicossocial traçado⁴⁰ poderiam permanecer nas instituições públicas ou ser encaminhados a uma gama de instituições filantrópicas e religiosas subvencionadas em alguma medida pelo Estado.

Foram criadas desde o início do século XX até a década de 1930, inúmeras instituições fundadas pela ação religiosa, e pela filantropia, apoiadas pelos atores

⁴⁰ Em 1935 vimos surgir, vinculado diretamente à instituição judiciária, outro espaço destinado a recebimento, classificação e proposição de perfis aos abandonados, mas, sobretudo, aos delinquentes: o Laboratório de Biologia Infantil. Vide Silva (2011).

políticos e figuras públicas, que conservavam certo prestígio junto à sociedade, a exemplo de juízes e deputados, que na perspectiva de “prestar auxílio” à infância moralmente abandonada, não se reportavam oficialmente ao Estado brasileiro.

Irma Rizzini, no estudo em que propõe a análise da construção da assistência à infância no Brasil, destaca um anexo com o cadastro das instituições para menores e associações de assistências sobre as quais sua pesquisa se baseou, vigentes no período entre 1738 e 1930.

Nestas, a autora reporta, desde as lendárias instituições propostas pelo Estado brasileiro, tais como a Escola XV e o Instituto Sete de Setembro, mas descreve ainda, um grande número de instituições ditas “particulares”, que tinham seu funcionamento custeado pelas esmolas e caridade, aliadas aos investimentos religiosos, até aquelas custeadas pelos “benfeitores” e filantropos, bem como pela subvenção do “Estado protetor da infância”.

No período referido, mais ou menos autônomas em relação ao Estado, estavam também, as forças políticas evidenciadas entre 1930 e 1937, que criticavam a presença histórica das oligarquias na direção social do país.

A agitação social e política deste período reportava-se desde o movimento tenentista, e as críticas ao chamado federalismo oligárquico, até as expressões oposicionistas expressas no âmbito da cultura através da Semana de Arte Moderna de 1922, o contraditório Movimento da Escola Nova, que destacava o direito universal à educação básica, e na saúde, o movimento médico-higienista já citado, atualizando a bandeira do “saneamento” da nação.

Mas este processo de efervescência política, que expressava certos avanços na sociedade brasileira a partir da década de 1930⁴¹, fora abafado pelo golpe que dera origem à ditadura Varguista e ao Estado Novo. Fundamentado pelo princípio de coerção, pela face autoritária que limitava os direitos políticos, e pelo consenso, expresso pelo discurso nacionalista, que em alguma medida, se apropriou dos debates e reivindicações difundidas na época, possibilitando a propagação de inúmeros direitos sociais.

⁴¹Aqui nos referenciamos, sobretudo, as conquistas na esfera trabalhista, a exemplo da regulamentação da jornada de oito horas de trabalho (1932) e a proposição dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, ainda que amparados à lógica da cidadania regulada (Santos, 1987).

No contexto do governo autoritário, o discurso de desenvolvimento nacional reportava o desenvolvimento econômico, por meio do alavancar da industrialização, mas ao mesmo tempo, concentrava-se em ações sociais, objetivas por meio das legislações e instituições sociais inscritas na organização burocrática estatal.

No que se refere aos serviços e ações junto aos “menores”, segundo o Art. 138 da Constituição de 1934, o Estado, por meio da União, estados e municípios, se vê compelido a assegurar o amparo aos desvalidos, sobretudo, à maternidade e à infância, criando serviços especializados e animando os serviços sociais.

Assim, no período que integra a ditadura varguista (1937-1945), pode-se perceber a criação de diversos departamentos, órgãos e instituições, destinados à atuação junto à família pobre e à infância.

O movimento que a nosso ver, expressa neste período, a estruturação de uma política de atendimento pública, dirigida à criança e ao adolescente no Brasil, refere-se à criação do Conselho de Serviço Social (1938), do Departamento Nacional da Criança (1940), da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e do Serviço de Assistência ao Menor (SAM).

O Conselho Nacional de Serviço Social, criado através do Decreto 525, de julho de 1938, fora vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, como um de seus órgãos de cooperação, com a função de “estudar, em todos os seus aspectos, o problema do serviço social, e para funcionar como órgão consultivo dos poderes públicos e das entidades privadas, em tudo quanto se relacione com a administração do serviço social” (BRASIL, Decreto 525/1938).

É válido ressaltar que tanto os “problemas sociais” evidenciados através das diversas expressões da questão social, quanto à prestação de assistência pública (e privada), destinada a superá-los foram limitados e concentrados na expressão Serviço Social, área profissional que surgia no contexto nacional neste mesmo período. Não é à toa que até hoje se vivencie certa confusão entre a denominação referida à política social setorial de “assistência social” e a profissão Serviço Social, inscrita na área do conhecimento, vinculada às ciências sociais aplicadas.

Mas quanto ao Conselho referido, compreendemos como essencial destacar os objetivos propostos no decreto que refere sua criação. Segundo este decreto, ao Conselho de Serviço Social competia:

- a) promover inquéritos e pesquisas relativamente ao gênero de vida de todas as categorias de pessoas e famílias em situação de pobreza ou miséria, ou, por outra qualquer forma, socialmente desajustadas;
- b) elaborar o plano de organização do serviço social, para ser executado em todo o país, e compreensivo dos órgãos administrativos e das obras assistenciais destinadas a amparar a pessoa e a família, uma vez que se encontrem em qualquer situação de deficiência ou sofrimento causado pela pobreza ou pela miséria ou decorrente de qualquer outra forma de desajustamento social;
- c) sugerir aos poderes públicos as inéditas tendentes a ampliar e melhorar as obras por eles mantidas e destinados à realização de qualquer modalidade de serviço social;
- d) delinear os tipos das instituições do caráter privado destinadas à realização de qualquer espécie de serviço social e estudar a situação das instituições existentes para o fim de opinar quanto às subvenções que lhes devam ser concedidas pelo Governo Federal” (BRASIL, Decreto 525, 1938).

Entre a promoção de inquéritos, estudos, pesquisas e planos de atuação junto à família e ao indivíduo desajustado socialmente, a nosso ver, a particularidade da atuação do referido Conselho está em sua ingerência sobre as entidades privadas.

Faleiros (2009), no estudo em que propõe a análise das relações políticas inscritas na formulação de políticas destinadas à infância e à adolescência pobre, ao analisar o Conselho Nacional de Serviço Social, destaca como sua função, a decisão “*sobre as subvenções às entidades privadas*”. (FALEIROS, 2009, p. 53).

Sendo assim, o Departamento que ao mesmo tempo exercia as funções de gestão e fiscalização, ao estar respaldado para “opinar quanto às subvenções concedidas pelo Governo Federal às entidades privadas”, objetiva a particularidade histórica em meio a qual a Política Social se desenvolve no Brasil, através da vinculação estrita entre a ação estatal e a ação privada, esta última também financiada por recursos do Estado, ou seja, a lógica mais evidente contemporaneamente de pública não estatal.

Mas é importante ressaltar também, que mais tarde este mesmo Estado fixa, através do Decreto-Lei 2.024, de 1940, as bases da organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência em todo o País, sendo todas as ações

relativas a esta temática, coordenadas em nível nacional, pelo Departamento Nacional da Criança, órgão supremo vinculado igualmente ao então Ministério da Educação e Saúde.

Junto ao Conselho Nacional de Serviço Social, ao Departamento Nacional da Criança, competia ações de pesquisa gestão e fiscalização, particularizadas pela função de coordenação nacional das instituições, programas e serviços destinados à maternidade, infância e adolescência.

Articulando os saberes científicos acerca da assistência evidenciados no referido período, a higiene e a medicina da criança, também destacadas como puericultura, o Departamento Nacional da Criança desenvolverá a coordenação nacional das ações voltadas à “assistência ao menor”, perpetuando a lógica de integração e valorização às instituições privadas.

O Departamento Nacional da Criança (DNCr) articula o atendimento às crianças combinando serviços médicos com a assistência privada, através do Serviço de Obras Sociais (SOS), fundado em 1934 e construído por “senhoras intrépidas” (DNCr 1946, p. 15) que atendem às necessidades de remédios, hospitais, asilos, orfanatos, além de ensinar higiene trabalhos domésticos (Departamento Nacional da Criança, 1946 p. 15). No DNCr, como bem assinala Lívia Maria Fraga Vieira (1988), predomina a orientação higienista com campanhas educativas, inquéritos médico-sociais, formação de puericultores, orientação sobre o funcionamento das creches, organização do atendimento pré-escolar, incentivando o Clube de Mães (FALEIROS, 2009, p. 56).

Mas como representante genuína, da articulação público-privada nas ações destinadas à infância e juventude e família pobre, podemos destacar a Legião Brasileira de Assistência. A LBA, criada em 1942, com o objetivo de amparar as famílias dos recrutados na Segunda Guerra Mundial, desenvolve suas ações a partir de iniciativas particulares, bem como, aquelas advindas do Estado, voltadas ao atuar nos reatamentos da guerra.

Em pouco tempo, as iniciativas particulares e o trabalho voluntário direcionado às famílias dos convocados à guerra irá se ampliar, respaldadas por ações nacionais destinadas à assistência social.

Da assistência “às famílias dos convocados”, progressiva e rapidamente a LBA começa a atuar em todas as áreas da assistência social, inicialmente para suprir sua atividade básica e em seguida visando a um programa de ação permanente. (IAMAMOTO E CARVALHO, 2006, p. 251-252).

Neste contexto, segundo o Decreto-Lei 4.830, de 1942, a LBA teria por objetivo “prestar, em todas as formas úteis, serviços de assistência social, diretamente ou em colaboração com instituições especializadas”, sendo oficialmente reconhecida como órgão de cooperação com o Estado e consultiva, no que se refere à fiscalização dos serviços no âmbito da já denomina “assistência social”.

Para isto, a LBA, mobilizará esforços em prol da organização de uma rede de prestação de “assistência social”, bem como, de formação técnica de profissionais aptos a atuar neste campo.

As ações históricas nomeadas como amparo e auxílio sedem lugar à dita prestação de assistência social. Inscritas na racionalização da burocracia do estado autoritário, o atendimento à infância, juventude e família pobre, além do ar científico que já carregava desde a década de 1920, se inscreve na ingerência das ações públicas, ainda que balizadas pelos serviços e ações privadas de cunho filantrópico e caritativo, evidenciando o processo de racionalização da assistência.

Mas é importante voltar a ressaltar aqui, que no que tange ao adolescente delinquente, este sempre esteve sobre ingerência das ações do Estado. Problemático e pouco atrativo às ações de caridade, a atuação junto a este público sempre ficou a cargo das instituições eminentemente públicas, exceto, pela pequena prestação de atividades de cunho recreativo e profissionalizante as quais por vezes, tinham o auxílio de obras sociais filantrópicas e religiosas.

Sendo assim, em meio ao Estado Novo, o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), criado em 1941, será responsável por dar unidade às instituições destinadas à infância e juventude abandonada, mas em especial, estruturar as ações dirigidas aos delinquentes, tornando-se um marco em seu atendimento.

Em 1923, pela Lei 16.272, fora criado o Abrigo de Menores do Distrito Federal, este transformado pelo Decreto 18.923, de 1929, em Instituto Sete de Setembro, que em 1941, pelo Decreto 3.799, dará lugar ao Serviço de Assistência ao Menor, que teria por finalidade:

- 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, á disposição do Juízo de Menores do Distrito Federal;
- d) recolher os menores em estabelecimentos adequados, afim de ministrar-lhes educação, instrução e tratamento sômato-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 (BRASIL, Decreto 3.799/1941).

O SAM estando submetido ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores reafirmara a conciliação histórica entre justiça e assistência no atendimento ao “menor pobre” e tem seu surgimento inscrito no bojo da proposição de políticas sociais e na tentativa de centralização das ações.

Este Serviço teria a incumbência de unificar as instituições e ações destinadas a este público, sendo inicialmente sua abrangência restrita ao Distrito Federal, já que o Rio de Janeiro era a capital do país, no entanto, esta se estenderia a todo território nacional em 1944⁴².

Em meio a este processo de unificação, podemos verificar no art. 4º do Decreto 3.799, de 1941, que ficam incorporados ao SAM: a Escola Quinze de Novembro (1889), Escola João Luiz Alves (1926), o Patronato Agrícola Artur Bernardes (1926) e o Patronato Agrícola Venceslau Braz (1918).

Aquelas instituições destinadas inicialmente aos abandonados, direcionadas ao ensino agrícola, passavam a partir do SAM a ser funcionais ao atendimento aos delinquentes, considerando que estavam localizadas afastadas dos centros urbanos e que tinham seu projeto pedagógico estruturado nas bases da educação para o trabalho.

Ao mesmo tempo, o SAM tendo como uma de suas finalidades “proceder à investigação social e ao exame médico-psicopedagógico dos menores”, funcionava enquanto um centro de triagem o qual buscava as causas dos supostos crimes cometidos, destinando o tratamento voltado à regeneração dos delinquentes, este ocorrendo em umas de suas instituições, dependendo do perfil apresentado pelos menores.

⁴² Tal redefinição está amparada pelo Decreto-Lei 6.865, de 1944, que redefine as competências do Serviço de Assistência ao Menor.

O modelo de instituição total, fundamentada na institucionalização compulsória e longos períodos de enclausuramento, combinados com a prestação de serviços básicos voltados à sobrevivência dos internos, e a rotina disciplinar direcionada ao seu enquadramento e a regeneração, permaneceu sobre a égide do SAM sem grandes alterações.

A alteração se dá na esfera normativa já que ao menos legalmente, a fiscalização e controle das instituições do tipo privadas destinadas aos “menores” que estiveram inicialmente do Conselho Nacional de Serviço Social e posteriormente do Departamento Nacional da Criança.

O SAM possuía autorização legal para fiscalizar, controlar supervisionar e eleger entre as instituições “privadas” aquelas que seriam subvencionadas por recursos públicos. Sendo assim, além da unificação de instituições direcionadas, sobretudo, aos ditos delinquentes, cabia ao SAM a centralização de ações junto às demais instituições destinadas ao atendimento aos abandonados.

Como bem retrata Faleiros (2009), o processo inscrito na atuação do SAM, em alguma medida possibilitou a limitação do poder irrestrito conferido ao Juizado de Menores desde sua criação na década de 1920. Até este momento, a referida instituição judiciária, além de suas funções privativas de julgar e sentenciar as questões relativas à criança e ao adolescente, de alguma maneira se envolvia na fiscalização das instituições interferindo em suas ações.

Curioso é notar a seguinte questão: as instituições do tipo “privadas” eram fiscalizadas e controladas pelo SAM, já as instituições geridas pelo SAM seriam segundo o decreto-lei de 1941, fiscalizadas, na parte relativa ao regime disciplinar e educativo dos internados, pelo então Juizado de Menores.

No entanto, mesmo em meio a diversas críticas direcionadas ao SAM quanto à qualidade das instalações e o processo “pedagógico” direcionado aos “menores”, os adolescentes permaneciam sendo encaminhados para suas instituições ainda que se reconhecesse publicamente a precariedade do serviço em fazer cumprir a proposta de regeneração dos delinquentes.

Estruturado sob a ideologia de disciplina corretiva e regenerativa, o SAM, sobretudo com os menores delinquentes, fora reconhecido enquanto “Fábrica de Criminosos” (RIZZINI, 2009), sofrendo críticas quanto à execução do atendimento bem como, a má gestão financeira.

As críticas ao SAM emergiam de diversos setores, a exemplo de profissionais do governo, setores religiosos, figuras políticas nacionais, bem como da imprensa. Ainda que reportassem denúncias que expressassem o contexto precário das instituições, se inscreviam muito mais, em ataques ao governo de Vargas, que não tardou a erodir.

Mas mesmo após o governo Vargas, ao longo da década de 1950, as críticas se aglutinam em torno da proposição de estudos e ações destinadas à extinção do Serviço de Assistência ao Menor.

Em fevereiro de 1963 João Goulart cria comissão, presidida pelo Diretor do SAM, Samuel Barlett James, para reformular o órgão. Barlet procura a ASA, mas a comissão não funciona. Após o assassinato de seu filho, Odylo Costa, junto com a ASA, pressionam o Presidente da República para a mudança do SAM, de que é encarregado o Ministro João Mangabeira. Este nomeia, em 14 de abril, uma comissão, praticamente indicada pela ASA, para encaminhar um projeto. No artigo 1º propõe a extinção do SAM e opta-se por uma Fundação para se garantir autonomia ao novo órgão [...] (FALEIROS, 2009, p. 62).

As críticas dirigidas ao SAM, sobretudo, relacionadas à má gestão, irregularidades, bem como, seu expressivo insucesso no atendimento aos menores pobres e delinquentes, culminaram após duas décadas com a sua extinção encerrando, o período de sistematização da política de atendimento para a criança e ao adolescente no Brasil, conforme destacamos no Quadro 1, a seguir, sendo sucedido pelo processo que estamos compreendendo como de estruturação da referida política, a partir da proposição no contexto político da época, da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM).

E é nas contradições presentes na atuação desta instituição junto aos ditos delinquentes e nas marcas históricas impressas neste, que pretendemos forçar a análise a ser empreendida no próximo capítulo. Não apenas desejamos compreender transformações e permanências neste atendimento à luz do atual Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

Síntese das legislações e instituições destinadas ao “menor delinquente” até a década de 1930 no Brasil

| ANO | LEGISLAÇÃO | INSTITUIÇÃO | FINALIDADES |
|------------|---|--|---|
| 1830 | Código Criminal do Império | | Estabelece faixa etária aos 14 anos para a inimputabilidade, no entanto, fundamenta-se na perspectiva de discernimento. |
| 1834 | | Casa de Correção do Rio de Janeiro | Acolhera em regime prisional os criminosos adultos, bem como os menores delinquentes. |
| 1840 | Lei Imperial 148 cria a Escola de Aprendizes de Marinheiro | Escola de Aprendiz de Marinheiro | Acolher os menores condenados pelas penas ditas disciplinares. |
| 1850 | Decreto 678 – Oferece novo regulamento a Casa de Correção do Rio de Janeiro | | Realiza a divisão das penas a serem cumpridas na instituição em correccional e criminal, bem como, classificando-as ainda entre 1ª e 2ª classes. |
| 1861 | Decreto 2.745 Cria o Instituto de Menores Artesãos | Instituto de Menores Artesãos | Em uma seção à parte da Casa de Correção do Rio de Janeiro, fundamentava-se no cumprimento da pena a partir da perspectiva regenerativa, por meio da atividade de trabalho. |
| 1894 | Decreto 1794 Cria a Colônia Correccional de Dois Rios em Ilha Grande | Colônia Correccional de Dois Rios em Ilha Grande | Destinada a manter os criminosos afastados do centro político e econômico do Rio de Janeiro. |
| 1889 | Iniciativa particular do chefe de polícia do Distrito Federal João Brasil Silvado | Escola Correccional XV de Novembro | Destinada inicialmente aos menores abandonados, recolhidos na cidade do Rio de Janeiro. |
| 1890 | Decreto 847 – Código Penal dos Estados Unidos do Brasil | | Estabelece faixa etária aos 9 anos para a inimputabilidade mantendo a perspectiva de discernimento. |
| 1891 | Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil | | Regulamenta no Distrito Federal o trabalho de “menores”. |
| 1902 | Lei 947 – Reforma o Serviço de Polícia do Distrito Federal | | Refere os estabelecimentos correccionais para inserção de “menores delinquentes”. |
| 1903 | Decreto 4.780 oferece o Regulamento a Escola Correccional XV de Novembro | Escola Correccional XV de Novembro | |

| | | | |
|------|--|---|--|
| 1906 | Seção 31 Câmara dos Deputados do Rio de Janeiro – Projeto Lei proposto por Alcindo Guanabara | | Propunha a regulamentação e atuação sobre a infância dita moralmente abandonada e delinquente. |
| 1908 | Decreto 6.994 de 1908 | Colônia Correccional de Dois Rios em Ilha Grande | Aprova o regulamento que reorganiza a Colônia Correccional de Dois Rios. |
| 1918 | Decreto 12.893 | | Autoriza o Ministro da Agricultura a criar patronatos agrícolas, para educação de menores desvalidos, nos postos zootécnicos, fazendas-modelo de criação, núcleos coloniais e outros estabelecimentos do Ministério. |
| 1918 | Decreto 13.070 | Patronato Agrícola Wenceslau Braz (Caxambu – MG) | Cria em Caxambu, Estado de Minas Gerais, um Patronato Agrícola, destinado ao desenvolvimento da pomicultura, horticultura e jardinicultura. |
| 1919 | Decreto 13.706 de 1919 | | Aprova o regulamento dos patronatos agrícolas que a este acompanha e vae assignado pelo ministro de Estado dos Negócios da Agricultura, Industria e Comércio. |
| 1921 | Lei 4.242 | | Na despesa geral da República para o exercício de 1921 inscreve a organização dos serviços de proteção à infância abandonada e delinquente. |
| 1923 | Lei 16.272 | Cria o Juizado de Menores do Distrito Federal, dispõe sobre a figura do Juiz de Menores. Cria, ainda, aos fundos da Escola XV de Novembro, um pavilhão correccional destinado à permanência dos menores delinquentes | Regularizou a organização da assistência à infância abandonada e delinquente. |
| 1926 | Decreto 5.083 | | Institui o Código de Menores. |
| 1926 | Decreto 16.508 | Escola Correccional João Luiz Alves | Cria a Escola Correccional João Luiz Alves. |
| 1926 | | Patronato Agrícola Arthur Bernardes (Viçosa – MG) | |
| 1927 | Decreto 17.943 - A | | Consolida as leis de assistência e proteção a menores, as quais ficam constituindo o Código de Menores. |
| 1929 | Decreto 18.923 de 1929 | Instituto Sete de Setembro | Dá ao Abrigo de Menores do Distrito Federal a denominação de "Instituto Sete de Setembro". |

Quadro 1 – A autora

4.**A Assistência Condicionada à internação: considerações sobre o atendimento ao “menor delinquente” sob o modelo de Política Social gestado pela FUNABEM**

Qual é a condição a ser assumida para ser passível do auxílio do Estado? Qual a condição a ser assumida para tornar-se elegível a assistência pública? Que condicionantes foram direcionados a crianças e adolescentes pobres, para que estes fossem passíveis das ações de assistência prestada sobre a égide da FUNABEM? No que concerne àqueles compreendidos como delinquentes, que particularidades foram inscritas em seu atendimento, a partir da execução das ações pela instituição de bem-estar?

Todas essas questões pareceram-nos oportunas e necessárias de serem respondidas, no percurso de elaboração do presente capítulo. Para esta finalidade, compreendemos como necessário não só, recorrer aos arquivos históricos da lendária FUNABEM, mas também, pedir licença aos profissionais que compuseram o seu quadro, para reviver junto com eles, suas memórias nem sempre tão agradáveis.

Mas além destes recursos mostrou-se ser pessoalmente necessário não só reviver o contexto institucional, a partir da história presente nos documentos oficiais e nas memórias pessoais dos profissionais, mas ainda, ter alguma impressão particular, sobre a lendária Fundação Nacional de Bem-estar do Menor, a partir do que restou concretamente de sua estrutura.

A reconstrução da trajetória da política de atendimento aos adolescentes acusados da prática de ato infracional, historicamente denominados delinquentes e/ou infratores, objetivou-se na presente pesquisa, no momento em que passamos a reconstruir o caminho concretamente percorrido por estes, nas instituições que historicamente os acolheram.

Da visita presencial à Escola João Luiz Alves, ao Instituto Dom Bosco, antigo Padre Severino e ao Educandário Santos Dumont localizadas no bairro da Ilha do Governador, bem como, a ida aos CRIAAD, unidades de semiliberdade, na Penha, Ricardo de Albuquerque, Ilha do Governador e Santa Cruz, na cidade do Rio de Janeiro, foi possível não só visualizar concretamente as instituições que

foram historicamente destinadas aos ditos “menores infratores”, mas igualmente buscar compreender a lógica de seu funcionamento e do atendimento prestado aos adolescentes na atualidade.

Mas nenhuma destas visitas destinadas à reconstrução do passado, com vistas a contribuir para a apreensão do presente, me foi mais ilustrativa do que a ida à antiga Escola XV de Novembro, atual Escola Técnica República e/ou popular FAETEC de Quintino.

Num dia útil da semana no meio do ano letivo, chegamos à instituição bem no meio do horário das aulas e pude presenciar centenas de alunos na faixa etária adolescente e jovem, expressando um processo de sociabilidade próprio do contexto de uma instituição de ensino.

Aquelas risadas, conversas, empurrões e gritos, de alguma maneira nos remeteram às crianças e adolescentes inseridas na instituição desde o início do século XX, mas a lembrança fora instantaneamente interrompida pela constatação de que, os adolescentes e jovens de hoje, vinculados à Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (FAETEC), cruzavam os portões do complexo educacional de Quintino, entrando e saindo autonomamente da instituição, movimento este que nunca fora facultado e/ou garantido às crianças e adolescentes que cruzaram aqueles portões desde 1907.

Adentrando o enorme complexo educacional de Quintino, pudemos percorrer aquele espaço que até a década de 1990, abrigou centenas de crianças e adolescentes. Entre os prédios históricos que tiveram sua estrutura conservada, hoje utilizada pela instituição de ensino técnico, buscamos identificar aquelas construções que possuíam nomes e finalidades diferenciadas, num passado em que as crianças e adolescentes ali presentes, pouco circulavam.

Ao chegar aos fundos da antiga Escola XV, onde se localiza o campo de futebol e uma piscina, mais ou menos no centro do grande terreno que abriga os demais prédios, observamos que de onde nós estávamos não conseguíamos enxergar a frente da instituição onde estava o portão de entrada, nem as grades que a limitam da rua Clarimundo de Melo.

De onde nós estávamos também não conseguíamos enxergar os limites da instituição aos fundos, só conseguíamos ver os prédios localizados no terreno e quase que numa continuidade, uma enorme montanha de pedras que confundia

nosso olhar enquanto observadora, impedindo que, à primeira vista se conseguisse identificar o fim e/ou a continuidade dos limites da instituição.

Esta observação nos levou a refletir sobre como, de alguma maneira, as crianças e adolescentes ali institucionalizados, num período em que o procedimento ocorria sem determinação de tempo, ficaram sem enxergar os limites institucionais e sem cruzar os portões que conduziam à rua, sem retornar as suas famílias e/ou sem conviver com indivíduos que não fossem aqueles apresentados pelo convívio na instituição.

Outra reflexão ainda mais incômoda foi gerada ao adentrar ainda mais o terreno no qual se localizava o complexo institucional. Bem aos fundos, já próximo da “montanha de pedra” estava localizada a construção que a partir de 1907, passou a abrigar o então pavilhão correccional, que acolhera oficialmente os adolescentes ditos delinquentes até 1926, quando da criação da Escola Correccional João Luiz Alves, localizada na Ilha do Governador, e que mesmo após a construção da referida escola, ainda recebia meninos acusados e/ou sentenciados pela prática de atos análogos a crimes.

Pela localização do prédio, os meninos ali inseridos, de fato, não conseguiriam enxergar os limites institucionais uma vez que, a referida construção estava há pelo menos, dois quilômetros do portão de entrada, totalmente isolada das demais unidades presentes no complexo institucional.

Através da observação realizada e das reflexões que esta nos possibilitou, pela primeira vez ao longo deste estudo, compreendemos alcançar o real sentido do que por tantas vezes ressaltamos como processo de confinamento e isolamento propagados pela institucionalização em instituições fechadas.

Nos dois capítulos que antecedem o presente trabalho de tese, nós partimos de duas dimensões, a dimensão das normativas e a dimensão das instituições, para analisar criticamente as questões contraditórias inscritas na Política de Atendimento encampada pelo Estado brasileiro direcionada, ao adolescente reconhecido como delinquente.

Pela análise referida concluímos que a dita “prestação de assistência” foi historicamente condicionada à inserção dos referidos adolescentes em instituições fechadas e que estas, priorizadas em relação ao convívio familiar e social, ao mesmo tempo em que foram colocadas como ambientes destinados a sua

proteção, propagaram uma dada “cultura da institucionalização” a qual particularizou o atendimento aos referidos adolescentes, em trajetórias de confinamento que expressaram processos históricos de violação de seus direitos.

É essencial ressaltar que entendemos por “cultura da institucionalização”, o conjunto de princípios, valores, ideais e práticas que historicamente embasaram o discurso do Estado brasileiro, através de seus agentes profissionais, que justificaram a necessidade de institucionalização compulsória, de crianças e adolescentes pobres, senão como a única, mas certamente como a mais eficaz ação, destinada a intervir nas expressões da questão social vivenciadas por estes meninos, meninas e suas famílias⁴³.

Tais fundamentos embasam historicamente o discurso e a intervenção do Estado brasileiro junto a crianças, adolescentes e famílias pobres, a partir de uma visão moral e criminalizadora da pobreza, que de forma contraditória ora refere estes sujeitos sociais como “vítimas” das mazelas engendradas pelo contexto produtivo e de sociedade impostos pelo capitalismo, ora destacam-nos como ameaças ao desenvolvimento de uma sociedade supostamente harmônica.

Neste contexto, na sociedade brasileira difundiu-se a compreensão generalizada de que o Estado, a partir de sua expressão tutelar e suas instituições de cunho asilar seria não só a única, mas objetivamente a mais adequada solução para o cuidado com os “filhos da pobreza” e, em especial, com aquele grupo classificado como indócil e desajustado.

O que se altera de acordo com o desenvolvimento histórico de nossa sociedade, são os discursos que fundamentam a referida compreensão. Sendo assim, pós-proclamação da república a inserção de crianças e adolescentes em instituições fechadas fora propagada, pela relação entre o cunho moral impresso pela religião, sobretudo, a religião católica racionalizada posteriormente em ações filantrópicas e no movimento inicial de gestão da questão social pelo Estado a partir da década de 1920.

Para a religião a infância abandonada e delinquente expressara a imagem e semelhança de Cristo, por isso, necessários de serem protegidos. Para o capitalismo constituíam-se em braços potenciais a serem empregados nas

⁴³ Ressalta-se que o termo “cultura da institucionalização”, já foi destacado por Rizzini e Rizzini (2004) para referenciar o processo histórico difundido, no contexto nacional, que culminou na inserção de crianças e adolescentes pobres, em instituições do tipo fechadas.

indústrias, por isso, necessários de serem conservados e disciplinados para a alienação futura de sua força de trabalho. Para os filantropos, eram vistos duplamente como recursos para a propagação do bem-comum e “elevação do espírito” e instrumentos que influíam na reprodução positiva de sua imagem.

Para o Estado brasileiro, compostos pelos atores acima citados e evidenciado em meio ao século XX, a infância abandonada e delinquente tomava todas as expressões acima citadas sendo propagada ainda, como recurso destinado à modernização e futuro da nação recém-criada. O investimento na assistência à infância, juventude e em alguma medida a família pobre foi historicamente funcional ao modelo de sociedade almejado pelas forças políticas que conferiram direção social ao nosso país.

O que a análise histórica nos ensina é que as ações destinadas a estes grupos, crianças, adolescentes e famílias pobres, ao mesmo tempo em que reportam ações de cuidado e auxílio, evidenciam conteúdos profundamente punitivos que limitam quando não condicionam a concessão da proteção materializada pela prestação de serviços básicos.

Para os adolescentes acusados da prática de atos análogos a crimes, tais serviços compreendidos atualmente como direitos, foram propostos inicialmente como ajuda/auxílio e historicamente condicionados a sua inserção em instituições fechadas às quais se fundamentaram pelo duplo sentido de reprimi-los e puni-los pelo ato praticado, evidenciando o esforço pela reparação a sociedade do “mal cometido” e regenerá-los, através do “atendimento” de suas necessidades básicas, do emprego da disciplina, e do investimento em seu enquadramento ambos alcançados pelo estímulo a atividade de trabalho e do aprendizado de um ofício.

Se tais discursos e práticas foram conduzidas historicamente desde o governo imperial adentrando o advento da república, estes serão racionalizados pelo Estado e passam a se estruturar de fato, a partir da criação do complexo assistencial-correcional inaugurado com o Serviço de Assistência ao Menor, na década de 1940, sobre a ditadura varguista, mas se particulariza sobremaneira, a partir da criação da FUNABEM.

Se a função do Estado em “lidar com o problema do menor”, compunha mais uma de suas demandas, no que concerne a gestão da questão social, sobre a égide da FUNABEM, esta atuação foi proposta como uma ação tática, inscrita nos

preceitos de condução da sociedade em meio aos interesses políticos, econômicos e sociais, claramente evidenciados em nossa realidade, no pós-1964.

Neste contexto, a expressão tutelar, arbitrariedade e autoritarismo com o qual o Estado brasileiro atuou historicamente sobre as famílias pobres e seus filhos, se aprofunda, justificada e fundamentada pela doutrina de defesa e segurança nacional e pelos princípios de desenvolvimento e integração social, embasados num modelo de capitalismo dependente, voltado aos interesses externos.

Com a afirmação referida desejamos ressaltar que o projeto de intervenção junto a famílias e crianças e adolescentes pobres no Brasil, propagado pela FUNABEM, ultrapassava interesses específicos à temática, que perpetuava o processo de criminalização da pobreza historicamente propagado pelo Estado brasileiro, mas se inscrevia de forma mais ampla num contexto e num projeto de sociedade, proposto a partir de 1964.

Em meio ao quadro social, político e econômico que se evidenciava à época, a “cultura da institucionalização” tendo por fundamento a doutrina de segurança nacional particulariza-se radicalmente, sedimentada e gerida pelos agentes técnico-profissionais do Estado, conferindo ar técnico às ações destinadas ao empenho pela regeneração e construção do “cidadão trabalhador”, dócil e enquadrado ao modelo de sociedade e de Estado que vigorava no período.

Ao menor reconhecido como delinquente, discursos oficiais propagados pela instituição de bem-estar reportavam o empenho pela realização de estudos e teorias, destinadas a conhecer as causas de sua personalidade criminosa e o emprego de investimentos destinados a seu processo de regeneração, concentrados no atendimento em instituições fechadas.

Pela análise dos documentos históricos, acrescidos da fala concreta dos atores que participaram do atendimento sobre a égide da FUNABEM, compreendemos que de fato muito se investiu. Tempo, financiamento e recursos humanos são os investimentos mais evidentes naquela que até então foi a mais concreta, estrutural e operativa, política de atendimento destinada ao “menor abandonado e delinquente” no Brasil.

Mas a opção pelo aprofundamento do confinamento destes meninos e meninas também foi particularizado pela FUNABEM. Dados divulgados pela

própria instituição revelam a presença de mais de 80 mil crianças e adolescentes em instituições fechadas, ainda que em seu discurso oficial, a dita “integração familiar e comunitária” seja evidenciada desde sua criação.

Criada com vistas a representar um rompimento com as práticas do “malfadado SAM”, a FUNABEM evidenciava o esforço por superar as ações tão fortemente criticadas, sendo a institucionalização compulsória, uma delas. Na atuação da instituição podemos verificar claramente a dicotomia entre o discurso da “não institucionalização”, mas ao mesmo tempo, a difusão da propaganda relativa à eficiência do atendimento institucional proporcionado pelas unidades da FUNABEM.

Outra crítica dirigida ao SAM, a qual buscou-se evidentemente reconsiderar sobre a ingerência da FUNABEM, foi o modelo dos grandes internatos. Sob a nova instituição, o modelo histórico dos grandes internatos foi reconfigurado pela construção de pequenas unidades baseadas na efetivação do princípio de “disciplina consciente”, que não representaria outra coisa senão, o conceito de panóptico tão genialmente analisador por Michael Foucault.

Sendo assim, considerando as contradições que permeiam o atendimento proposto sobre a égide da FUNABEM, o presente capítulo se concentra no esforço de reflexão e análise com vistas a ampliar nossa compreensão acerca deste atendimento. Não nos bastava afirmar apenas, que sobre a ingerência da FUNABEM a “cultura da institucionalização” foi radicalizada. Para nós é essencial compreender de que forma esta cultura se forja sobre a “nova instituição de bem-estar” e suas continuidades e rupturas no que concerne a trajetória percorrida historicamente pela política de atendimento destinada à criança e ao adolescente pobre, proposta pelo Estado brasileiro.

Compreendemos que o modelo de atendimento que se sedimenta em meio ao governo militar, sobre a ingerência da FUNABEM, resguarda expressões as quais, ao mesmo tempo em que conservam traços históricos percorridos pelas ações neste campo, é particularizado por uma atuação estrutural e operativa, peculiar ao modelo da política pública, destinada à criança e ao adolescente pobre, que se gesta pós-1964.

Mas no período histórico aqui delimitado é o atendimento destinado ao dito “menor delinquente” que desperta nossa atenção, considerando que um dos

fortes argumentos para a extinção do SAM e a criação da FUNABEM fora de fato, a ineficiência das ações voltadas à regeneração dos delinquentes, missão em meio a qual, a nova instituição de bem-estar enveredou esforços.

Buscamos compreender a particularidade deste atendimento engendrado pela FUNABEM, que a nosso ver, se concentrou na associação histórica entre a prestação de assistência e processos punitivos concentrados no confinamento e no emprego de recursos disciplinares e de dominação. A particularidade neste período está, no fato de que a assistência prestada, por meio da concessão de serviços básicos, denominada no período como “bem-estar” do menor, foi inscrita e fundamentada por processos técnico-científicos, que se inscrevem nos ditames do governo autoritário e centralizador instaurado no pós-1964, mas superam-no, inscrevendo-se na lógica de desenvolvimento imposta pelos organismos internacionais para os países da América Latina.

No que tange aos processos punitivos, estes são contraditórios. Ao passo que são refinados relacionados a intervenções técnicas qualificadas, de acordo com pelo aporte técnico-científico já ressaltado, reportam-se oficial e abertamente à pedagogia e à disciplina militar, em meio a qual o autoritarismo e a obediência eram bases consensualmente legitimadas como recursos educativos e regenerativos à sua conduta antissocial.

Outro ponto essencial de ser ressaltado que se mantém sobre a égide da FUNABEM é o recurso quase que exclusivo da internação e confinamento dirigidos ao atendimento do menor abandonado e, sobretudo, do delinquente. Referimos quase que exclusivo, uma vez que é possível verificar a partir da década de 1970, em especial, a partir de 1974, a difusão de discursos inscritos no ideal de integração e reintegração da família à comunidade e a embrionária difusão do atendimento em regime de semiliberdade e liberdade assistida justificadas pelo sentimento humanitário que compreendia os prejuízos da institucionalização, mas sobremaneira, por questões gerenciais que reportavam o alto custo do atendimento institucional.

Sendo assim, no capítulo que segue, para análise das contradições inscritas no atendimento de crianças e adolescentes pobres, sobretudo aos ditos delinquentes, sobre a égide da FUNABEM partimos inicialmente de uma análise da conjuntura nacional em meio a qual a instituição é criada, considerando as

questões específicas que se inscrevem no movimento de extinção do Serviço de Assistência ao menor.

A partir dos aspectos políticos, econômicos e sociais particularizados pelos acontecimentos ocorridos no pré-1964 e no pós-1964, buscamos compreender seus rebatimentos sobre a atuação do Estado junto a crianças e adolescentes pobres, em especial, junto àquele contingente considerado delinquente, infrator e/ou com conduta “antissocial”, através de um olhar ampliado acerca desta ação, considerando-a a partir do modelo de política social proposto, e das questões político-econômicas engendradas para os países latinoamericanos no período.

Analisada a referida conjuntura nos debruçaremos sobre a análise histórica da FUNABEM, partindo da produção teórica já proposta sobre o assunto, do respaldo normativo promulgado no período de sua criação e exercício, bem como, de documentos oficiais publicados pela instituição apropriados através de pesquisa documental junto aos órgãos oficiais que conservam estes registros.

Neste processo, busca-se compreender as particularidades inscritas no movimento que conduziu a extinção do SAM, a proposição da “nova fundação de atendimento ao menor, mas, sobretudo, a apropriação do “projeto FNBEM” pelo governo militar, como estratégia de efetivação do projeto de nação adaptado às expectativas supranacionais para os países da América Latina.

A partir destas premissas empenhamo-nos de fato, em analisar as questões particulares à FUNABEM, considerando sua estrutura, lógica de funcionamento, e os princípios, valores e ideologias que embasavam o atendimento ao “menor abandonado” e de forma central ao dito menor delinquente.

4.1

Para uma análise crítica da FUNABEM: condições históricas e conjunturais inscritas na criação da “instituição de bem-estar”

A decisão de iniciar as reflexões a que se propõe o presente capítulo, pela análise das condições histórica e da conjuntura na qual se gestou a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, não se refere apenas à estruturação

formal de procedimentos analíticos voltados à apresentação de nosso tema central, está para além.

Nossa intenção com uma pequena exposição referente ao contexto nacional e internacional no qual se gesta a criação da instituição de bem-estar, direcionada a crianças e adolescentes pobres, busca ratificar nosso entendimento de que a FUNABEM, proposta no bojo dos acontecimentos inscritos no pós-1964 integrara, nas ações direcionadas a seu público-alvo específico, o esforço por efetivar o projeto de sociedade almejado pelo movimento que propagou a ditadura civil-militar no Brasil.

Sendo assim, ainda que o que estamos conceituando aqui como “cultura da institucionalização” anteceda a criação da FUNABEM, é sobre este modelo de política social e de intervenção junto à criança, adolescente e família pobre, que a referida cultura se particulariza e se aprofunda, a partir do autoritarismo e enquadramento impostos pelo regime político que se instaurava, o qual para além da coerção, voltou-se ao enfrentamento da questão social, numa estratégia legitimação do poder autoritário na busca pelo consenso.

A conjuntura político-ideológica propagada pela ditadura civil-militar no Brasil, se apropriou do processo de revisão da política de atendimento ao menor, em curso antes de 1964, inscrevendo-a na estrutura e ações executadas pela FUNABEM, os princípios ideológicos propagados pelo governo autoritário.

É válido ressaltar que para análise crítica aqui proposta, algumas limitações concretas são consideradas, para a profundidade das reflexões sobre a conjuntura em meio ao qual se instaura e de exerce o governo militar no Brasil. A mais central das referidas limitações se concentra no fato de não ter vivenciado pessoalmente o período já que, nosso nascimento se refere à década de 1980, mais precisamente em 1986 e em segundo lugar, é essencial admitir que a análise do processo de ditadura civil-militar no Brasil, não se revela como o foco de estudo e análise presente em minha trajetória de pesquisa, ainda que sua compreensão se revele como referência para a análise específica a que a presente produção se propõe.

Reconhecendo as referidas limitações para a abordagem em totalidade acerca do tema, tomamos como base as análises empreendidas em primeiro lugar por José Paulo Netto em seu esforço pela proposição da “Pequena História da

Ditadura Brasileira (1964-1965)”, e em segundo lugar, o esforço analítico proposto por Silene de Moraes Freire, para a compreensão da configuração do período político aqui referido, bem como, seu significado para a conformação da “cultura política brasileira” (FREIRE, 2011, p. 7).

A partir das reflexões e análises propostas pelos autores, para abordagem do período aqui referido, nos apropriamos de três eixos compreendidos como centrais na obra dos referidos estudiosos, para processo de análise crítica da conjuntura política na qual se instaura a ditadura civil-militar brasileira.

Em primeiro lugar, a relação da ditadura civil-militar como processo de continuidade e aprofundamento do padrão político-econômico historicamente conservado em meio à realidade brasileira, caracterizado pelo cariz de dependência, o qual se radicaliza sobremaneira no período juscelinista, fortemente vinculada ao capital externo, mas que se sedimenta de fato, no pós-1964 com o aval da dita “autocracia burguesa”⁴⁴.

Em segundo lugar oferecemos atenção especial às formas de intervenção do Estado junto às expressões da questão social no período aqui em destaque, que se particulariza expresso entre o autoritarismo e a supressão da participação política das massas por um lado, e por outro, no investimento na busca do consenso à medida que incorpora e refuncionaliza as demandas da população.

Como ponto de partida para a construção que segue, torna-se essencial destacarmos dois pontos iniciais, necessários a nosso ver de serem esclarecidos, voltados ao esforço em elucidar a conjuntura a qual nos propomos a refletir.

Em primeiro lugar compreendemos como importante ressaltar o que estamos compreendendo por “ditadura. Aqui nos apropriamos das análises empreendidas por Freire (2011), em meio às quais, a autora entende a ditadura como “o regime político que se contrapõe à democracia” (FREIRE, 2011, p. 6). Este contexto, apesar de fortemente demarcado pelos acontecimentos políticos do pós-1964, se analisado de forma mais ampla, em meio ao desenvolvimento histórico da tradição política brasileira, irá reportar o fato de que nos distanciamos consideravelmente da constituição e do exercício de democracia.

⁴⁴ Aqui estamos nos apropriando do conceito propagado por Florestan Fernandes conservado nos estudos e obras de José Paulo Netto.

Desde 1930 tivemos um golpe ou tentativa de golpe a cada três anos! De 1930 a 1990, portanto durante sessenta anos de história, o país vivenciou 41 anos sem governos eleitos pelo povo – 15 durante o período ditatorial de Getúlio Vargas (1930-1945) e 26 sob governos militares ou sua prolongação na presidência de José Sarney (1964-1990), tampouco produto do voto popular. Um regime parlamentar existiu no intervalo entre os dois períodos – 1945-1964 –, que contou com quatro presidentes eleitos, dos quais apenas dois concluíram seus mandatos. Uma única vez em quase sessenta anos o país viu um presidente civil eleito pelo voto popular – Juscelino – transmitir o cargo a outro civil – Jânio – igualmente eleito por votação popular, mas que renunciou sete meses depois (FREIRE, 2011, p. 30).

A utilização do conceito de “ditadura” para representar regimes políticos contrários à democracia, apesar de referir de forma considerável os processos políticos instaurados pelo golpe de 1964, não seria assim, exclusivo a este período, sendo um equívoco analítico em meio à particularidade do desenvolvimento político da sociedade brasileira, remetê-lo privativamente aos eventos encampados pelo governo militar, evidenciados na década de 1960.

Por esta razão podemos afirmar que no Brasil, não conseguimos conformar uma cultura política vinculada essencialmente à democracia. Vivenciamos historicamente contextos políticos que se revezam entre processos de inspiração democrática, através de pleitos eleitorais, ainda que de acesso restritos, e o alijamento de processos de participação mais ampla, em meio ao qual, a eleição indireta dos representantes políticos é o elemento mais evidente.

Podemos considerar igualmente um equívoco histórico-analítico evidenciar o processo ditatorial vivenciado em meio à década de 1960 no Brasil, como “ditadura militar”. O movimento evidenciado centralmente como militar, não derivou exclusivamente deste grupo, fora composto por representantes da dita “autocracia burguesa” em meio a qual, se inscreviam além dos mais altos escalões das Forças Armadas, os representantes do grande capital e do latifúndio, tal como refere Netto (2014).

O regime derivado do golpe de 1º de abril sempre haverá de contar, ao longo da sua vigência, com a tutela militar; mas constitui um grave erro caracterizá-lo tão somente como uma ditadura militar – se esta tutela é indiscutível, constituindo mesmo um dos traços peculiares, é igualmente indiscutível que a ditadura instaurada no 1º de abril foi o regime político que melhor atendia aos interesses do grande capital: por isto, deve ser entendido como uma forma de autocracia burguesa (na interpretação de Florestan Fernandes) ou, ainda, como a ditadura do grande capital (conforme a análise de Otávio Ianni). O golpe não foi puramente

um golpe militar, à moda de tantas quarteladas latinoamericanas (os pronunciamentos dos “gorilas”) – foi um golpe civil-militar e o regime dele derivado, com a instrumentalização das Forças Armadas pelo grande capital e pelo latifúndio, configurou a solução que, para a crise do capitalismo no Brasil à época, interessava aos maiores empresários e banqueiros, aos latifúndios e às empresas estrangeiras (e seus gestores, “gringos” e brasileiros) (NETTO, 2014, p. 74).

O esforço pela supressão das bases constitucionais que regiam o Estado brasileiro desde 1956, com a eleição de Juscelino Kubitschek, concentrava representantes do empresariado (formado pelo desenvolvimento do capital nacional e externo), os tradicionais representantes dos latifundiários e aqueles que compunham os mais altos e conservadores escalões das Forças Armadas.

A tríade conservadora da burguesia brasileira para além da busca pela manutenção e aprofundamento do modelo centralizador e autoritário, que caracterizou historicamente o Estado brasileiro, se empenhava na disputa pela direção social do país e pela conservação de seus interesses, num período em meio ao qual, as ditas classes subalternas se manifestavam e em alguma medida, suas demandas estavam sendo acolhidas. O movimento que antecedeu 1964 e o anos posteriores a este, não reporta apenas a presença da supressão de eleições diretas ou dos representantes políticos nacionais, estava posta clara e concretamente a clássica luta de classes. (NETTO, 2014)

Feitas estas considerações, essenciais a nosso ver, entendemos poder prosseguir demarcando os acontecimentos que influenciaram a implantação do governo militar a partir de 1964. O primeiro destes acontecimentos que fundamentou centralmente o chamado “golpe de abril”, refere-se aos elementos inscritos na Guerra Fria.

A derrota do nazifascismo na Alemanha que teria aliado aparentemente Estados Unidos e União Soviética, não se sustentou por muito tempo e já em 1946, evidenciava pronunciamentos que reportavam o socialismo como um risco potencial para a democracia referindo a União Soviética e os países da Europa Ocidental como ameaças concretas.

Sobre o discurso de defesa da democracia contra a ameaça socialista, os Estados Unidos se destacam na proposição de medidas internas e outras dirigidas ao plano internacional, voltadas à aglutinação de nações empenhadas a esta

finalidade, mas que ao mesmo tempo, reconhecessem a posição de vanguarda e destaque do estado-nação norte-americano.

Ao final da década de 1940 e durante a década de 1950 os EUA avançavam em sua empreitada imperialista, captando aliados anticomunistas reprodutores de seu discurso político-ideológico, em troca de suportes econômicos de incentivo ao desenvolvimento, bem como, aqueles dirigidos à proteção diante de ameaças potenciais e/ou de fato.

Na empreitada referida em meio a Guerra Fria, a América Latina historicamente capitaneada aos interesses norte-americanos, não fugiria ao processo político ideológico e econômico instaurado. Os elementos de dominação a ideologia estadunidense, foram propagados em especial, através do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar/1947) e a Organização dos Estados Americanos (OEA/1948).

Camuflada em meio aos discursos de desenvolvimento voltado recuperação dos efeitos propagados pela Segunda Guerra Mundial, bem como, na cooperação e auxílio fundamentados pelos princípios e ideais de Direitos Humanos, promulgados na Declaração Universal em 1948, e ainda, acolhidos, estimulados e executados pela imparcial e apátrida Organização das Nações Unidas, criada em 1945, e por suas ações específicas voltadas à infância, direcionadas pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) criado em 1946⁴⁵; a hegemonia norte-americana de forma sutil, inscrita sobre a proposta de solidariedade e/ou de forma abrupta, inscrita nas ações bélico-militares, avançava investindo na propagação de consensos e na aceitação de sua posição de destaque no contexto global.

No que tange aos investimentos que estamos denominando como bélico-militares, a influência norte-americana nos países da América Latina pode ser verificada no processo de estruturação voltado às Forças Armadas, elucidado, por exemplo, no fomento da criação das Escolas Superiores de Formação Militar, a exemplo destas no Brasil, a Escola Superior de Guerra (ESG), criada através da

⁴⁵ Acerca da proposição dos princípios e ideais referenciados nos direitos humanos, bem como, as ações direcionadas pela ONU e UNICEF, ainda estas sejam consideradas instrumentos de dominação a hegemonia norte-americana, não podemos deixar de reconhecer o respaldo oferecido, no que tange à promoção e defesa de direitos de crianças e adolescentes, em nível internacional e igualmente no Brasil.

Lei 789, de 1949, com sede na cidade do Rio de Janeiro. “Estes centros de formação militar divulgaram a Doutrina de Segurança Nacional, formulada expressamente para a política externa norte-americana pelo Secretário de Defesa, J. Foster Dulles, em 1950 [...]” (NETTO, 2014, p. 36).

O “auxílio” às Forças Armadas dos países latinoamericanos pode ser compreendido num esforço norte-americano pela aglutinação de aliados, disponíveis e solidários à difusão da hegemonia norte-americana, auxiliares potenciais tanto para o emprego da força bélica de fato, caso fosse necessário, mas, sobretudo, na propagação da ideologia anticomunista direcionada à busca da neutralização da ameaça das ditas nações “terroristas”.

A criação da ESG e seu destaque no cenário nacional pós-1964, em especial, pela difusão da Doutrina de Segurança Nacional, se inscreve particularmente no movimento aqui aludido de difusão ideológica da ameaça comunista e da necessidade da proposição de estratégias empregadas contra os “inimigos revolucionários”. E é em nome da dita proteção da nação brasileira, e na busca por assegurar o processo de desenvolvimento nacional que o conglomerado político que direcionou a instauração do governo centralizados no Brasil, justifica sua a necessidade⁴⁶.

Tal processo, gestado desde a década de 1950, efetiva-se a partir da década de 1960, quando a hegemonia norte-americana apresenta sinais de esgotamento e quando o receio a possível ameaça comunista se aprofunda, objetivada pela Revolução Cubana (1959) e sua aproximação aos movimentos evidenciados na América Latina. Neste contexto, os Estados Unidos intensificam sua incursão nos países latinoamericanos, buscando estratégias para neutralizar as forças políticas contrárias a seus elementos de dominação.

⁴⁶ É importante ressaltar que a criação da ESG e a difusão da Doutrina de Segurança Nacional, apesar de estar na base da gestão do Estado e da sociedade brasileira, a partir do militar revela, duas tendências que compuseram o quadro de militares envolvidos em sua instauração. Conforme ressaltado por Netto (2014), evidenciavam-se entre os militares os líderes vinculados à Sorbone, ou seja, a Escola Superior de Guerra (ESG) e àqueles que expressavam a chamada “linha dura”, os quais encontraram apoio entre os coronéis que emergiram na hierarquia institucional em 1964. As colisões entre estas duas tendências seriam assim neutralizadas, pela concepção ideológica que as situava no interesse comum de manutenção da ditadura. Sendo assim, para Netto (2014) na Doutrina de Segurança Nacional a questão central estaria na garantia da segurança interna possibilitada pela criação de um aparato repressivo sustentado por uma rede de informações e a implementação de uma política de desenvolvimento econômico assentada no planejamento para assegurar a força militar do Estado (Netto, 2014, p. 87).

No bojo destes acontecimentos o Brasil vivenciava na década de 1960 um momento particular. Apesar do avanço do processo de industrialização referenciado em meio ao primeiro Governo de Getúlio Vargas (1930-1945), consolidado no Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1961), a atividade referida apresentava claros sinais de crise aliada ao fato, de que nossa economia permanecia estritamente vinculada à atividade agropecuária objetivada, na concentração do latifúndio.

Um país marcado pelo crescimento econômico desigual entre o espaço rural e urbano e mesmo neste último, evidenciavam-se os elementos relativos ao crescimento não planejado e às expressões da questão social advindas da face oculta do “progresso”. Em meio ao almejado projeto de desenvolvimento nacional, as bases deste permaneciam fundamentadas na concentração de propriedade e renda e na desigualdade de participação e exercício político.

Nesta conjuntura dá-se a eleição do então presidente Jânio Quadros em 1961, que sustenta as ações de seu governo, básica e centralmente na Política Externa Independente, contrariando a aceitação dos ditames norte-americanos e na política interna fundamentada na macroeconomia, como recurso a busca de estabilidade econômica, no entanto, contraditoriamente direcionado à retomada das relações político-econômicas junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI).

Pela política externa adotada não é difícil concluir que Jânio Quadros se tornou alvo indireto das investidas dos Estados Unidos, objetivadas diretamente pela cúpula militar que cercara seu mandato. Sua renúncia em agosto de 1961 reportou o primeiro movimento golpista da época já que, não foram respeitados os preceitos constitucionais relativos à posse de seu vice João Goulart, o Jango, momento em que assumira interinamente a presidência, o Deputado Ranieri Mazilli, então presidente da Câmara dos Deputados, vinculado à cúpula militar.

O movimento oposicionista contrariara a ordem democrática e a manifestação popular que eclodiu em meio à década de 1960, advinda das mudanças econômico-sociais gestadas no Brasil desde a década de 1950, as quais contribuíram para a formação da classe operária, bem como, para a reconfiguração das reivindicações expressas pelos trabalhadores do campo através das Ligas Camponesas.

Toda essa efervescência política expressava um fenômeno novo: a diversificação e a articulação de agências que, na sociedade civil brasileira, expressavam os interesses e as aspirações das classes exploradas e das camadas subalternas – e era possibilitada e estimulada não apenas pelas transformações econômicas ocorrentes desde meados dos anos 1950: o efetivo clima de democracia política que se ampliava a partir de meados daquela década propiciara este florescer associativo. Na sociedade civil brasileira, as agências que veiculam os interesses dos setores sociais dominantes, algumas das quais fundadas há muito [...] desde os anos de 1930 se desenvolveram e influíram sobre a vida política (NETTO, 2014, p. 46-47).

O movimento popular aqui destacado se posicionou efetivamente contrário à medida antidemocrática inscrita na proposição de Mazilli ao governo, dividindo as forças políticas militares entre os reacionários e conservadores e os setores “legalistas” favoráveis aos procedimentos democráticos.

Tal processo conduziu a retomada das negociações, acerca da posse do então “chefe da nação”, em meio a qual, os militares ditos “antidemocráticos” se expressaram estrategicamente favoráveis à posse de Jango, desde que, seu governo estivesse inscrito no modelo parlamentarista, limitado por um Congresso Nacional Conservador. No entanto, tais amarras foram derrubadas pelo plebiscito proposto em janeiro de 1963, pelo qual o presidente de fato e de direito restaurara, o regime presidencialista fortemente apoiado sustentado pelo apoio popular.

O passado de Jango vinculado ao nacionalismo de Vargas, sua posse sustentada pelas reivindicações populares, seu posicionamento em favor da ampliação do exercício democrático e pela participação popular, bem como, as medidas adotadas em seu governo, destinadas à contenção da crise econômica, por meio das chamadas reformas de base contrariavam, o espectro político-ideológico vigente no período.

A superação da crise proposta a partir de medidas econômicas com rebatimentos consideráveis sobre as estruturas sociais e institucionais divergiam, tanto da condução proposta pela influência norte-americana no plano internacional, quanto dos interesses da burguesia vinculada ao grande capital nacional e estrangeiro, os latifundiários e operativamente a ala reacionária e antidemocrática presente nas Forças Armadas.

No momento do impasse, a chave das decisões saiu da esfera do político. A reorganização do Estado, a concentração e a militarização do poder político

estatal bem como, a reorganização da política econômica sob a égide do Estado, foram a mola mestra de todo o processo de “recuperação” e de volta à “normalidade”. Todavia, nada disso foi posto a serviço de uma transição independente e não ocorreu nenhuma ruptura nas relações de dependência: ao contrário, atrás da crise política (a partir de dentro) havia uma crise econômica (de fora para dentro), e esta se resolveu através da reorganização do padrão de dominação externa (que é o que significou a passagem do capitalismo competitivo para o capitalismo monopolista: uma nova fase de submissão ao imperialismo) (FERNANDES, 2005, p. 257).

Sendo assim, o movimento que reportaria os esforços da reorganização do capitalismo nacional, voltado à submissão aos interesses externos, bem como a reorganização do poder e direção social da heterogênea burguesia nacional, fora limitado e ofuscado pela autoridade do poder militar em meio à difusão do discurso anticomunista. Neste sentido, não é difícil concluir que ao Jango foram remetidas acusações de insurreição dirigidas a desqualificar, tanto as ações do governo quanto as manifestações populares destacando-se neste processo, o papel da imprensa que “funcionou como um canal fundamental para moldar a opinião pública com interpretações cujo objetivo era contribuir para a destituição de João Goulart da presidência e a contenção da mobilização popular” (FREIRE, 2011, p. 119-120).

O projeto reformista, nacionalista e democrático proposto por Jango e apropriado pelas classes subalternas, não conseguiu superar as resistências burguesas, “no momento mesmo em que a burguesia brasileira recusava qualquer projeto reformista de caráter democrático e nacional”. (NETTO, 2014, p. 73). Não acolhendo a proposta de rompimento com a esquerda, indicada pelos representantes militares conservadores, mas também não percebendo formas de resistência, o presidente fora deposto, buscando exílio no Uruguai.

O movimento que conduziu a instauração do governo militar no Brasil ao difundir a retórica de defesa e desenvolvimento nacional, buscou justificar e legitimar socialmente um Estado, autoritário e centralizador, que vinculado à manutenção dos interesses da dita “autocracia burguesa”, camuflou-o ao empenhar-se na incorporação e refuncionalização das demandas da população como estratégia de gestão das expressões da questão social.

4.2

O processo de transição entre o Serviço de Assistência ao Menor e a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor

Seja em que período for a proposição de ações pelo Estado dirigidas à gestão das expressões da questão social e nestas, a intervenção junto a crianças, adolescentes e famílias pobres, constitui um interessante indicador, sobre o contexto de sociedade, de política social e de Estado vigente no período.

Pelo exposto no Capítulo II, no qual nos empenhamos na reconstrução histórica da política de atendimento destinada à criança e adolescente pobre no Brasil, verificamos que esta demanda fora acolhida oficialmente como função do Estado, a partir da década de 1920, quando as primeiras legislações referentes à “prestação de assistência” a infância e juventude abandonada e delinquente, referem a proposição de ações e instituições específicas, bem como, as atuações profissionais empregadas no alcance dos objetivos propostos.

Conforme ressaltamos na presente construção, o dito “menor delinquente”, fora historicamente destacado como público-alvo das instituições públicas do Estado brasileiro, inicialmente vinculadas ao sistema penal, e posteriormente apropriadas por um conjunto de normativas e instituições específicas.

Pela valiosa contribuição de Maria Esolina Pinheiro, na obra referida, enquanto “Documento Histórico”, a assistente social pioneira no então Juizado de Menores do Distrito Federal, aponta dados essenciais relativos aos ditos delinquentes. A referida autora ressalta que examinando o movimento geral do Juízo de Menores do Distrito Federal entre 1924, data de sua criação a 1936, período em que a profissão Serviço Social se insere na instituição, o número de processos relativos aos ditos menores delinquentes foi de 3.094, sendo 2.817 masculinos e 277 femininos.

Pela “natureza do crime cometido”, a referida profissional aglutina-os em 1.061 por crimes contra a segurança e vida da pessoa, 883 por crimes contra a propriedade pública e particular, 648 por contravenções e outros delitos, 352 por delitos sexuais e 150 por delitos contra a pessoa e propriedade.

No entanto, pela análise histórica referida foi possível constatar que se o “atendimento” aos delinquentes fora historicamente absorvido, pelas instituições

públicas nacionais, as ações dirigidas aos ditos “menores abandonados”, percorreram um caminho de fato particular.

Sendo assim, a proposição de ações por parte do Estado brasileiro com vistas à construção da Política de Atendimento destinada ao “menor” abandonado e delinquente gestou-se profundamente embasada pela relação entre as instituições privadas relacionadas à filantropia e de caridade vinculada de modo especial, à religião católica e o esforço normativo e de gestão por parte do Estado brasileiro.

Ainda que o referido processo remonte à década de 1920, período no qual são propagadas a primeiras legislações e instituições específicas destinadas à infância e juventude pobre compreendemos que, os esforços pela construção de uma política pública de fato direcionada e executada pelo Estado, só pode ser percebida em meio ao governo de Getúlio Vargas, através da criação do Serviço de Assistência ao Menor.

A partir da proposição de um complexo institucional, evidenciado entre as décadas de 1930 e 1940, no Brasil, verificamos a construção das instituições sociais, sobre a égide da ditadura varguista. A prestação de assistência, a partir da construção inicial da proteção social no país, coadunou-se à demanda por ordem e ao combate ao espectro comunista já difundido no bojo dos acontecimentos inscritos na Segunda Guerra Mundial, ainda que estes só sejam claramente propagados pelos Estados Unidos após o término do conflito.

Tanto o SAM quanto à Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1942, esta última oficialmente destinada a lidar com os rebatimentos da Segunda Guerra sobre a família dos soldados convocados, foram inscritos sobre a lógica autoritária da ditadura varguista, veladas pela proposição de direitos e serviços sociais erguidos sobre as bases da propagação da ideologia desenvolvimento, difundida em meio a princípios nacionalistas.

O cuidado e a assistência ao menor, ao se tornar uma questão nacional, refletia a intervenção do Estado junto às diversas expressões da questão social, num esforço de regulação oficial da proteção social pública, proposta em meio a processos contraditórios permeados pela repressão, mas de outro modo, inscrito em ações de busca pelo consenso e legitimidade ao Estado.

Conforme já expresso nas elaborações que constam da presente tese, o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) fora criado com a finalidade de

centralizar as iniciativas dirigidas à infância e juventude pobre, abandonada e delinquente por meio da normatização, fiscalização e execução de ações destinadas a este grupo.

O SAM passara não só a ser o responsável direto pela gestão das instituições públicas destinadas à institucionalização de crianças e adolescentes pobres, a exemplo do Instituto Sete de Setembro/Escola Correccional XV de Novembro e da Escola João Luiz Alves, como também fora responsável por normatizar e fiscalizar as subvenções e convênios conferidos pelo Estado às instituições privadas, de caráter filantrópico e ou religioso.

O emaranhado de instituições destinadas à chamada infância e juventude pobre “desvalida ou delinquente” passava, a partir da criação do SAM, a estar referenciada, ao menos oficialmente, a um serviço público de “assistência”, desfiliando-se formal e oficialmente da vinculação estrita com o então Juizado de Menores, ainda que o SAM estivesse submetido ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

A vinculação histórica entre justiça e assistência ainda que persistisse, na década de 1940 foram delimitadas pela proposição das ditas instituições sociais públicas, dentre as quais se inscrevia o SAM. Em suas ações gestavam-se o clamor nacionalista patriótico, a busca pela manutenção da ordem e da disciplina, e a retórica da modernização e de desenvolvimento do país, estimulando-se assim, a educação para o trabalho.

Para este fim as instituições do SAM mantinham a divisão histórica entre as que se dirigiam à infância desvalida e aquelas dirigidas aos delinquentes. Ao serem encaminhados pelo Juiz de Menores os meninos e meninas eram classificados de acordo com o perfil médico-social e psicológico previamente apresentado, voltado ao diagnóstico do desajustamento supostamente portado pelos menores, a partir disto, realizava-se a indicação do tratamento devido, inscrito compulsoriamente, na institucionalização em instituições fechadas.

A estrutura normativa, institucional e orçamentaria, fora composta por um considerável suporte científico-profissional através da inserção de profissionais de diversas áreas do conhecimento e do desenvolvimento de estudos e produções teóricas concentradas nas áreas de medicina, direito, educação, psicologia e

serviço social, que se empenham em compreender as causas dos “desajustes sociais” e a propor formas de atuação sobre estes.

Sendo assim, o que teria dado errado? Por que motivos o SAM ingressa na década de 1950 como “malfadado”, sobre críticas severas? Que contexto institucional propagara a necessidade de sua substituição por um novo órgão?

Irma Rizzini (2009), no ensaio em que se propõe a analisar a trajetória da assistência pública aos “meninos desvalidos e menores transviados” até a era Vargas, destaca um fato central que embasará as críticas dirigidas à gestão do SAM presentes na obra deixada pelo diretor Paulo Nogueira filho, dirigente da instituição entre 1954 e 1956. A obra intitulada “Sangue Corrupção e Vergonha: SAM (1956), apresentava relatos sobre os processos de corrupção inscritos na atuação do referido serviço, bem como, o relato de maus-tratos dirigidos aos “menores”. Sendo assim, Rizzini (2009) destaca que:

Na década de 50, havia postos do SAM em vários estados do país, segundo Paulo Nogueira Filho (1956, p. 266). Porém o ex-diretor do Serviço afirma em sua obra que, com exceção de meia dúzia de estados, dominavam os “núcleos de sinecuristas designados para cargos hipotéticos”, isto é, agências do SAM que inexistiam de fato a não ser para o efeito de designação de pessoal (op. cit., p. 241). Eram “afilhados políticos”, que por procuração recebiam seus ordenados do Tesouro, no Rio de Janeiro, sem ter nada a fazer, nem ao menos recebiam qualquer instrução ou ordem de trabalho (RIZZINI, 2009, p. 266).

Irregularidades relacionadas a subvenções e ao estabelecimento de convênios junto a instituições educacionais, também estão presentes nas denúncias reportadas pelo ex-diretor, segundo Rizzini (2009), devido à falta de critérios na composição da “rede de educandários regionais” e na definição de quem seriam os verdadeiros “desvalidos” passíveis do auxílio do Estado” (RIZZINI, 2009 p. 266).

A falência do SAM fora evidenciada não por acaso, por sua incapacidade em efetivar a regeneração dos ditos menores delinquentes e/ou transviados. Fugas constantes e estatísticas que descreviam o aumento gradativo da prática de atos criminosos cometidos por “menores”, bem como, números que reportavam sua reincidência ao crime mesmo após a passagem pelos

“estabelecimentos reeducativos” embasavam as críticas e discursos de falência não só do SAM, mas do governo Vargas.

Impressionam as cifras ocorridas em 1952, nesta Cidade, quanto a impropriamente chamada delinquência infantil. Os processos de menores até 14 anos subiram até 860 e os daquela idade até 18 anos, alcançaram a casa dos 890, Total – quase mil!

Tão somente a respeito de menores de 14 a 18 anos incompletos, 40 foram os processos sobre crimes contra os costumes; 18 os de atentado à pessoa, incluindo 8 homicídios e uma tentativa, 370 sobre lesões contra o patrimônio. No terreno das contravenções, 29 processos pelo uso de armas e 197 acerca de menores na prática de jogos de azar! As reincidências ascenderam a 138!

Pondo-se em confronto os dados acima ressaltados com os que colhemos dez anos atrás, em 1943, quando foi criado o Serviço de Assistência a Menores, maior há de ser a impressão. O número total de processos não passou de 527; somente um homicídio; 26 crimes contra os costumes; 134 atentados a pessoa; 235 crimes contra o patrimônio; 72 contravenções de jogos de azar e apenas o uso de armas excedeu em 6 os ocorridos no ano passado. Esclareça-se – os dados especificados referentes a 1943 incluíam também menores de até 14 anos, enquanto que os mencionados de 1952 tratam, apenas, dos menores de 14 a 18 anos incompletos. Conclusão – na batalha da criminalidade infanto-juvenil estamos sendo fragorosamente derrotados. As medidas de prevenção foram ineficazes e muito mais ainda as de recuperação de menores transviados, que não evitaram só no ano de 1952 133 reincidências e nos últimos cinco anos nada menos de 665! Haverá um determinismo nestes acontecimentos? Será que daqui a 10 anos contaremos, só em 1963 quase 2.000 processos? Ocorrerá que em nossa bela cidade a infância oferece tendência irrefreável para a criminalidade? É incontestável que não (Abreu in: JUIZADO DE MENORES DO DISTRITO FEDERAL, 1957, p. 191-192).

O texto acima escrito pelo então juiz Waldir de Abreu, publicado no Jornal do Brasil em 25 de janeiro de 1953 e inserido na publicação dos Arquivos do Juizado de Menores do Distrito Federal (1952-1953) em 1957, reportava de forma clara e evidente as críticas ao SAM, mas mais do que isto, ao longo da redação, destaca a demanda por maior radicalidade tanto na aplicação da lei especializada, pois, neste período já se cogitava a reformulação do Código de Menores, bem como, a necessária e urgente reformulação do sistema de atendimento.

Destaca-se no processo de denúncias aos “maus serviços” prestados pelo SAM e a proposta de elaboração de uma nova lei e instituição dirigida aos menores o posicionamento Ação Social Arquidiocesana do Rio de Janeiro (ASA) e nesta a representação de Maria Celeste Flores da Cunha, que em 1954, era vice-presidente e seu Departamento de Ação Social. A este departamento em 1956 foi

confiada por Dom Helder Câmara, a “missão” de revisão da situação expressa pelo SAM a pedido do amigo pessoal, o então, Ministro da Justiça⁴⁷.

As articulações realizadas entre os integrantes da ASA, o Ministério da Justiça e a Câmara dos Deputados, na qual se inscreve a atuação de atores envolvidos com “a causa do menor” a exemplo dos já citados Paulo Nogueira Filho, Maria Celeste Flores da Cunha e Samuel Bartlet James, bem como, figuras políticas da época como o deputado Prado Kelly.

As críticas dirigidas ao SAM ecoavam junto aos magistrados, Juízes de Menores, que historicamente atuaram com vistas a manter as ações específicas destinadas à menoridade, sobre sua ingerência direta. A criação do SAM apontara um movimento inicial de superação da supremacia jurídica, sobre a assistência a infância e juventude abandonada e delinquente, mas este serviço fora historicamente considerado auxiliar à atividade judicial do Juizado de Menores, ou seja, a dita função de prestar assistência, bem como, a própria atividade em si, fora evidenciada como uma ação subsidiária à justiça.

Pela análise da história compreendemos que a criação do SAM, e a autonomia conferida ao órgão ainda que “louvada”, pelos operadores da lei, já conservava críticas desde sua criação, estas, que foram reforçadas pelas críticas substanciadas pelas denúncias de maus-tratos e desvios de verba. Mas foram críticas e recursos fundamentalmente políticos a nosso ver, que se reportavam em especial, ao segundo governo de Getúlio Vargas proclamadas na *“imprensa e no Parlamento, através de vários jornais e deputados de oposição a Getúlio”*, conforme assinala Faleiros (2009, p. 61).

Propagadas em meio ao governo de Getúlio Vargas, as críticas e denúncias ao SAM, se estenderam pelo governo de Juscelino Kubitscheck, Jânio Quadros e João Goulart, este último, providenciando o enfrentamento da questão, cria uma Comissão destinada à reformulação do SAM, a qual é proposta através do Projeto

⁴⁷Acerca do movimento que levou à extinção do SAM e à proposição da FNBEM, o relato de Maria Celeste Flores da Cunha, expresso através do texto: Memória histórica. 16 anos depois, presente na publicação: FUNABEM Ano 20 (1984), oferece informações valiosas para compreender o referido processo.

nº 1.712/64, que propõe a extinção do SAM e a proposição da Fundação Nacional de Bem-estar do Menor (FUNABEM)⁴⁸.

Várias são as teses que justificam porque o movimento de extinção do SAM e a criação de um novo órgão, que absorvesse suas funções, apesar de evidenciadas desde 1954, só foram acolhidas no bojo do governo militar. A nosso ver uma afirmativa coerente está naquela que aponta que no contexto social e político gestado da segunda metade da década de 1950 até 1964, em meio ao qual, destacaram-se a euforia pelo desenvolvimento concentrado nas reformas de base, as reivindicações da classe trabalhadora e as disputas políticas pela direção social do país, a situação do “menor” era diminuta.

Foi apenas quando certa estabilidade política fora imposta no contexto nacional, e mais ainda, quando “a causa do menor” fora percebida como funcional aos interesses do governo proposto, que a FNBEM, deixa de ser intenção e proposta, para objetivar-se a partir do respaldo legal.

Mas é importante perceber também que críticas ao SAM e à proposição da FUNABEM, para além de inscrito nas disputas políticas referidas desde o movimento de deposição de Getúlio Vargas até a instauração do governo militar, concentrou um conjunto de atores sociais, que estiveram empenhados em repensar as propostas e condições de atendimento à criança e adolescente pobre no Brasil.

Sendo assim, para analisarmos a política de atendimento proposta sobre a égide da instituição de bem-estar e nesta, as ações destinadas a então menor infrator e/ou com conduta-antissocial é essencial estarmos abertos para compreender que entre a intenção, discursos e evidências de mudanças de fato, um conjunto e elementos contraditórios devem ser considerados.

⁴⁸ O trânsito entre o SAM e a FUNABEM ocorreu entre alguns processos necessários de serem destacados aqui. Em primeiro lugar podemos citar o anteprojeto elaborado por uma comissão presidida pelo Ex-diretor do SAM, Paulo Nogueira Filho, apresentado ao Congresso Nacional em 1955. Em segundo lugar, um projeto elaborado pela Ação Social Arquidiocesana (ASA) em 1958. Já após a instauração do governo militar a nomeação em 14/04/1964, pelo Ministro João Mangabeira, de uma comissão destinada do projeto de lei proposto em 1964, enviado ao Congresso em outubro de 1964, sancionado pela Lei 4.513, de 01/11/1964). Vide Rizzini (2009) e Faleiros (2009).

Síntese das Legislações e Instituições destinadas ao “menor delinquente” da década de 1932 a década de 1964 no Brasil

| | | | |
|------|---|--|---|
| 1932 | Decreto 22. 213 | | Aprova a Consolidação as Leis Penais, da autoria do Sr. Desembargador Vicente Piragibe. 21.548, de 13 de junho de 1932. |
| 1932 | Decreto 21.218 | Instituto Sete de Setembro | Confere regulamento ao Instituto Sete de Setembro. |
| 1934 | Constituição Federal | | |
| 1935 | Não localizamos decreto/lei de criação | Laboratório de Biologia Infantil submetido ao Juizado de Menores do Distrito Federal | |
| 1937 | Constituição dos Estados Unidos do Brasil | | |
| 1938 | Decreto 525 | Conselho Nacional de Serviço Social | |
| 1940 | Código Penal | | |
| 1940 | Decreto-Lei 2.024 | Departamento Nacional da Criança | Fixa as bases da organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência em todo o País. |
| 1941 | Decreto-Lei 3.799 | Serviço de Assistência ao Menor (Incorporando todas as instituições) | |
| 1942 | Decreto 4.830 | Legião Brasileira de Assistência | Decreto estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências. |
| 1944 | Decreto-Lei 6.865 | | Redefine as competências do Serviço de Assistência ao Menor. |
| 1954 | Não localizamos decreto/lei de criação | Instituto Padre Severino | Centro de triagem destinado ao menor delinquente. |
| 1964 | Decreto 4.513 de 1964 | | Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências. |

4.3

A Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor: modernização, tecnocracia e operacionalidade na prestação de assistência ao menor

“O que este novo órgão representa é, sobretudo uma tomada de posição, um rumo novo em direção à assistência em direção ao Bem-Estar do Menor” (FNBEM, 1968, p. 113).

A FUNABEM, criada pelo Decreto 4.513 de 1964, surge com o objetivo de formular e implantar a Política Nacional de Bem-Estar do Menor, na qual a assistência estava relacionada a princípios constantes em documentos internacionais, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos da Criança promulgada em 1959.

Mas não era apenas o respaldo normativo que apontava ares modernos, científicos e técnicos ao novo órgão, que em seu discurso, buscava superar o tradicional atendimento prestado aos menores pobres sobre a vigência do SAM. A FNBEM, como fora denominada inicialmente o órgão nacionalmente reconhecido como FUNABEM, absorveu em sua execução uma série de investimentos em prol da reconfiguração da prestação de assistência ao menor pobre.

Em primeiro lugar porque sua criação se inscreveu em meio a consolidação das organizações internacionais, criada após a II Guerra Mundial, em especial aquelas voltados à proteção à infância e juventude. Conforme já citamos aqui, ao final da década de 1940, são criados organismos internacionais, a exemplo da ONU, UNICEF e CEPAL, que propunham um respaldo normativo, bem como, ações em nível internacional, a serem pactuadas pelos países signatários, sobretudo, nos países latino-americanos reconhecidos como subdesenvolvidos.

A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) compondo uma das cinco comissões regionais da ONU foi fundada, através da Resolução 106 pelo Conselho Econômico e Social, de 25 em 1948, com a finalidade de “contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo” <www.cepal.org/pt-br/about>.

Tendo por meta a promoção do desenvolvimento, a CEPAL propagou princípios e conceitos que perpassaram desde a política econômica às políticas sociais dos países latino-americanos. No Brasil, o conceito de “bem-estar” social, propagado pela CEPAL, direcionado ao desenvolvimento econômico expressou-se, a partir da política desenvolvimentista intensificado no governo de Juscelino Kubitschek, estendendo-se igualmente à política social, pois, conforme refere Evaldo Vieira:

Ela também integrava seu universo ideológico, presidido pela noção de grandeza nacional, pelo desejo de preservar a ordem vigente e pelo desenvolvimentismo. Preocupava-se com “o objetivo de estimular o desenvolvimento econômico planejado no país e promover o bem-estar generalizado do povo” (VIEIRA, 1995, p. 99).

As diretrizes “cepalinas”, investindo no ideal de desenvolvimento a ser propagado junto aos países latino-americanos, reportou ao princípio de bem-estar social, inscrito e propagado nas políticas sociais, a necessidade de manutenção da ordem, da estabilidade social e do *status quo*, sendo assim, “os objetivos dos programas sociais eram, portanto, ajustar, adaptar e integrar o homem ao sistema” conforme refere Bierrenbach (1987, p. 48).

Quanto às questões inscritas especificamente no atendimento à criança e ao adolescente, a apropriação e consolidação das diretrizes propagadas pelas agências internacionais serão expressas, em especial, numa apropriação das diretrizes para o desenvolvimento da América-Latina, propagadas pela CEPAL, bem como, da Declaração Internacional da Criança promulgada em 1959, que por meio dos princípios e diretrizes destacados, propunha direitos especiais de proteção a serem desfrutados, por todas as crianças e adolescentes, com vistas ao seu desenvolvimento físico, mental e social.

A influência dos organismos internacionais no atendimento à criança e ao adolescente no Brasil

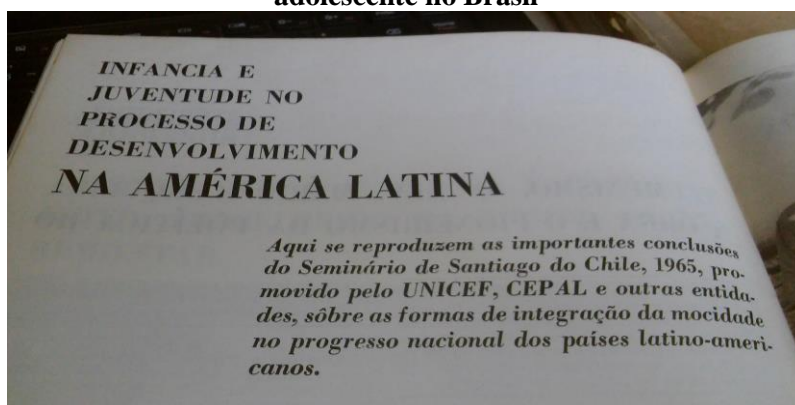


Figura 4 - Fonte: Revista Brasil Jovem nº 4, setembro de 1967, p. 48

O texto legal aprovado em Assembleia geral da Organização das Nações Unidas, ao mesmo tempo em que será referência para a proposição de direitos a crianças e adolescentes de diferentes nações, se inscreve no processo de busca pela hegemonia norte-americana, considerando que a organização referida, apesar de pautada como supranacional, descende dos interesses e ações em prol da padronização de políticas econômicas e sociais nos países latino-americanos.

Apesar de legalmente constituída pela lei de dezembro de 1964, a “instalação da FUNABEM” só terá início efetivamente a nosso ver, a partir da promulgação da lei 4.887, de 9 de dezembro de 1965, a qual destinava vultuosos investimentos financeiros à Fundação, os quais giravam em torno na Cr\$ 200.000.000.000, reajustados a juros de 6% ao ano.

A Fundação, dotada de autonomia financeira e administrativa, estava subordinada diretamente ao presidente a república, sendo seu presidente diretamente designado pela autoridade nacional. Composta segundo sua lei de criação por órgãos como o Conselho Nacional, o Conselho Fiscal, a Diretoria e as Comissões Regionais, sua estrutura administrativa e de funcionamento, será proposta pelo Decreto 56.575, de julho de 1965, o qual aprova os estatutos da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor.

Em seu primeiro ano de execução, o Conselho Nacional, conforme fotografia disposta a seguir, contava com nomes como: Prof. Dr. Heitor Calmon, Rev. Mario de Cerqueira Leite Junior, Dom Cândido Padim, Grão-Rabino Dr. Henrique Lemle, Maria Celeste Flores e Cunha e o presidente da instituição, o pediatra Mario Atenfelder, que esteve à frente da FNBEM de 1965 a 1975.

Conselho Nacional FNBEM



Figura 5 - Fonte: Revista Brasil Jovem nº 3, abril de 1967, p. 48

Entre os discursos propagados em meio à criação e execução de fato das ações pelo novo órgão evidenciava-se, a proposta de “anti-SAM”, a reconfiguração genuína da estrutura institucional e das práticas relacionadas ao serviço anterior. Sendo assim, verificamos em todos os documentos oficiais, bem como, naqueles destinados à publicidade da instituição, o destaque de mudanças centrais a serem empreendidas pela FNBEM as quais deveriam incidir: 1 – No investimento na família, fundamentada pela contraindicação da institucionalização, proclamada como última solução, 2 – na reforma das estruturas físicas das unidades de atendimento, buscando o distanciamento do modelo de internato, sendo estes denominados como “escolas” e 3 – na reconfiguração das práticas profissionais junto aos abandonados e delinquentes, fundamentados em princípios técnico-operativos embasados por estudos e pesquisas sobre “o problema do menor”.

Objetivando o princípio idealizado de bem-estar, como ponto de partida para a atuação, foram propostas as Diretrizes da Política de Bem-estar do Menor entre as quais, as premissas acima descritas constaram integralmente conforme publicizado na primeira edição da Revista Brasil Jovem:

- 1 – Bem-Estar – Resultante do atendimento de suas necessidades básicas destinadas à subsistência, desenvolvimento de sua personalidade e interação comunitária, 2 Necessidades Básicas – oferecida em torno de elementos como: saúde, amor, compreensão, educação, recreação e segurança social, 2.1 Proteção à Saúde – Compreendendo cuidados médicos e higiênicos, alimentação racional e

ambiente onde esteja a salvo de fatores que ponham em risco sua integridade física e mental, 2.2 Desenvolvimento Harmônico do Menor – possibilitados pelo amor, compreensão e um lar bem constituído, 2.3 Desenvolvimento Integral do Menor – Através da educação sistemática, desenvolvimento de suas aptidões e acesso a cultura, seno reconhecido o direito pela educação fundamental e profissionalizante, 2.4 Recreação do Menor – reconhecida como fato integrante do desenvolvimento pleno e equilibrado do menor, 2.5 Segurança do Menor – garantida através de sua proteção efetiva (social e legal) à sua família impedindo o abandono, crueldade, corrupção e exploração, 3 Menores Excepcionais – O menor com necessidades especiais deveria receber cuidados especiais, destinados a readaptação social, 4 Desajustamento do Menor – Decorrendo principalmente da indigência e da desorganização do meio doméstico, a proteção àquele deve integrar-se a proteção a família, 5 Proteção à Família – Através do incentivo a programas de proteção a família, principalmente àquelas em processo de marginalização, 5.1 Programas Prioritários – que visem: a) à assistência na própria família, b) à adoção em casos previstos em lei, c) à colocação em lares substitutos e d) estabelecimentos organizados segundo padrões que estabeleçam a convivência familiar, 5.2 Responsabilidades das Comunidades – pelo estímulo das comunidades assumirem, conjuntamente com o poder público a proteção à família e ao menor, 6 Estados e Municípios na Política do Menor – cabendo a Fundação funções normativas, de cooperação e assessoria de cooperação financeira, aos estados compete planejar e executar os próprios serviços e aos municípios complementação na elaboração e cumprimento os programas que atendam aos seus problemas peculiares (FUNABEM, 1966, p. 9-10).

Apesar dos princípios e diretrizes formalmente estabelecidos acima referidos, podemos afirmar, que o atendimento propagado sob a égide da FUNABEM, se inscreveu por um lado, em meio aos discursos antagônicos sobre os benefícios da institucionalização de crianças e adolescentes pobres, nas instituições geridas diretamente e/ou subvencionadas pela FUNABEM e por outro lado, pela “bandeira” da “*internação em último caso*” com ênfase na valorização da família. As figuras dispostas abaixo ilustram concretamente o discurso e as propagandas contraditórias difundidas pela instituição de bem-estar.

Propaganda contrária à internação

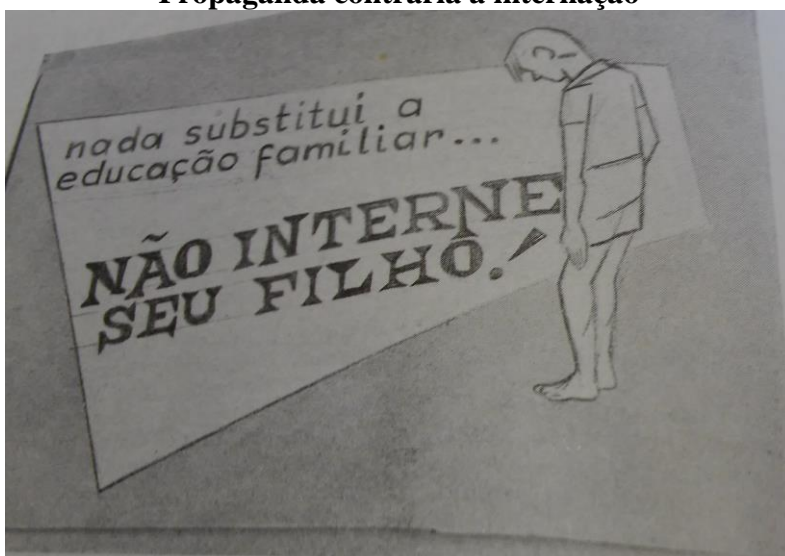


Figura 6 - Fonte: Revista Brasil Jovem Ano II, nº 7, outubro de 1968, p. 68

Propaganda contrária à internação

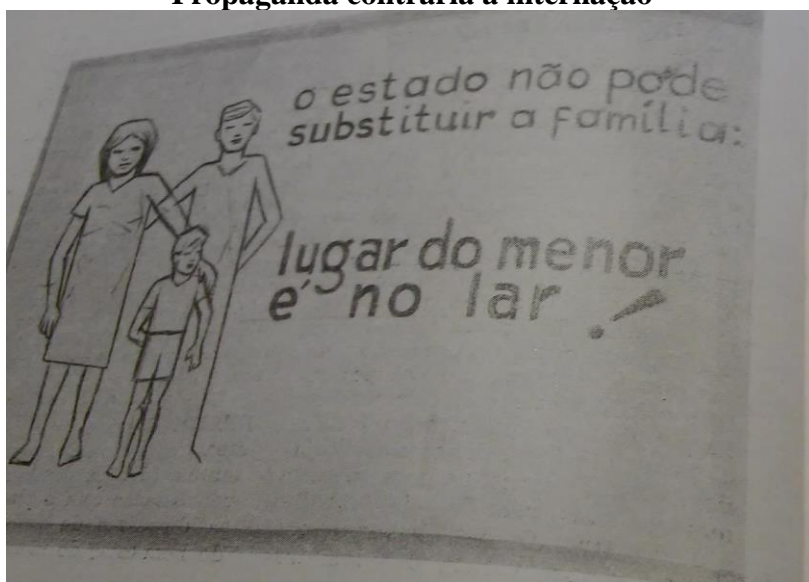


Figura 7 - Fonte: Revista Brasil Jovem, nº 7, outubro de 1968, p. 68

Propaganda contrária à internação

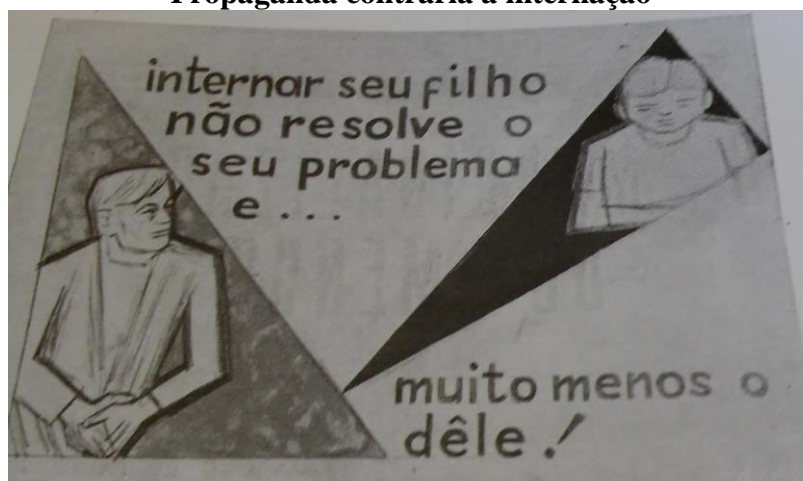


Figura 8 - Fonte: Revista Brasil Jovem, nº 7 – outubro de 1968, p. 69

Propaganda pró FUNABEM



Figura 9 - Fonte: Revista Brasil Jovem, nº 4, setembro de 1967, p. 68

Para a afirmação que segue faz-se necessário ressaltarmos que a pesquisa nos arquivos históricos e publicações oficiais da FUNABEM revelou dois momentos vivenciados pela instituição. O primeiro deles se dá, a partir de sua fundação, mas, sobretudo, a partir da lei orçamentária de 1965 e se estende até a década de 1970. Neste período verificamos no discurso oficial e propagandístico da instituição, a referência de incentivo aos programas voltados à família, principalmente àquelas em processo de marginalização⁴⁹.

⁴⁹Para elucidar o conceito de marginalidade e/ou marginalização social utilizado à época recorremos a Kowarick (1977, p. 16), que destaca: “O conceito de marginalidade foi utilizado numa pluralidade de acepções, referindo-se a situações e grupos sociais os mais díspares. No plano

Conforme refere Dantas (1979), a CEPAL, em estudo voltado ao “desenvolvimento social”, englobou a análise dos diferentes enfoques teóricos como a sociologia, psicologia social e antropologia que se voltaram ao conceito de “marginalização social”:

A marginalização social é uma dada situação estrutural, não uma mera condição psicológica de determinados indivíduos, embora possa provoca-la. Caracteriza-se pela não participação das estruturas dominantes da sociedade e é acompanhada da referência constante ao todo ou parte dessas estruturas; é uma não participação concomitante à aspiração a participar, embora em níveis íntimos, nos bens de uma sociedade. A marginalidade não é o isolamento nem a existência de um sistema social autônomo, composto por indivíduos de determinadas características que possam segrega-los da sociedade global. É um produto do tipo de processo experimentado por essa sociedade, uma consequência do conjunto da estrutura social (DANTAS, 1977, p. 5).

Sendo assim, a assistência prestada ao menor a partir do princípio de bem-estar voltava-se a intervir no processo de marginalização social vivenciado pelo mesmo e por sua família, com vistas, a sua integração social e por meio de ações de “conscientização”, amparo e auxílio. A FUNABEM proclamava que a assistência ao menor se realizaria através da família. Em reportagem publicada na edição de nº 3 da Revista Brasil Jovem, de abril de 1967, a instituição reportou a experiência empreendida em Brasília publicizada, através da matéria que tinha por título: “Internação só em último recurso: Eis a política” e que buscava destacar a ação realizada pela equipe do plantão de Serviço Social da Fundação do Serviço Social do Distrito Federal, com foco na família do menor. O trabalho se destacava pelo investimento no menor na própria família reportando para isto, a “orientação e ajuda financeira” de 10% do salário mínimo per capita, para cada menor “normal”, considerando que a “ajuda” aos “excepcionais” excedia este valor. A ajuda financeira seria precedida de atendimento individual, através de entrevistas

da personalidade, aplica-se ao indivíduo que pertence a duas culturas. Serve para caracterizar um grupo internamente desarticulado, o que é geralmente associado à apatia ou anomia. Por vezes se refere à carência de participação social, ao isolamento e mesmo à falta de identificação em relação aos padrões da cultura dominante. Em outros casos diz respeito a padrões da cultura dominante. Em outros casos diz respeito à “incongruência de *status*”, à descontinuidade entre o grupo de participação e o grupo de referência positivo. Foi também empregado como sinônimo de pobreza cultural ou de populações de baixa renda”.

ou visitas familiares, bem como, do “tratamento de grupos” com grupos de famílias nos Centros Comunitários da própria localidade.

Em algumas outras edições da revista são reportados atendimentos “à família do menor”, como os que ressaltamos aqui, no entanto, as matérias publicadas reportam a ênfase das ações da FUNABEM, vinculadas preponderantemente ao atendimento institucional. Exemplos disto podem ser encontrados, nas matérias que destacam o estabelecimento de convênio entre a FUNABEM e os estados e municípios do Brasil. Verificando iniciativas desta esfera deste a fundação da instituição de bem-estar, constatamos que os destaques oferecidos se reportam recorrentemente ao financiamento para construção de equipamentos destinados ao menor, bem como, a programas de atendimento, sem descrever no que tange a estes últimos, se seriam desenvolvidos em instituições ou junto às famílias.

Publicada na edição de nº 3 do ano de 1967 intitulada: Convênios a matéria em destaque ressalta como principal instrumento de ação da nova política pela FUNABEM, o estabelecimento de convênios entre a Fundação de Bem-Estado do Menor e os estados, municípios e entidades privadas de todo o Brasil. A seguir, no Quadro nº 3, elaboramos uma ilustração que refere os valores repassados, bem como, as ações a que se destinaram:

| Acordos e convênios firmados entre a FNBEM e os estados, municípios e organizações particulares em todo Brasil em um ano de atividade. | | |
|---|-------------------|--|
| | Valores | Ações |
| Brasília | Cr\$ 214.000.000 | Destinados ao Programa de construção e equipamento dos serviços de assistência ao menor. |
| Rio Grande do Sul | Cr\$ 350.000.000 | Destinados à construção e aparelhamento do centro de recepção e triagem. |
| Goiás | Cr\$ 251.000.000 | Destinados ao desenvolvimento do Programa de atendimento a menores. |
| Bahia | Cr\$ 320.000.000 | Destinado ao Serviço Estadual de Menores e ao Juizado de Menores. |
| Sergipe | Cr\$ 3000.000.000 | Convênio beneficiou a Escola de Serviço Social de Sergipe e o Centro de Treinamento da Arquidiocese de Aracaju. |
| Convênio com a Congregação Bom Pastor de Angers em cidades como: Barbacena e Juiz de Fora em Minas Gerais e Divinópolis e Caxias do Sul no Rio Grande do Sul | Cr\$ 115.000.000 | Não destaca a que ações se destinaram especificamente, no entanto, a instituição historicamente se destinou ao trabalho com jovens do sexo feminino e mulheres com filhos. |
| Piauí | Cr\$ 311.000.000 | Destinados ao financiamento dos programas assistenciais do estado, do Juizado de Menores e da ação Arquidiocesana. |

Quadro 3 - Fonte: Revista Brasil Jovem nº 3, abril de 1967, p. 38-39

Convênios para construção de instituições para menores



Figura 10 - Fonte: Revista Brasil Jovem nº 3, abril de 1967, p. 38-39

Pelo exposto consideramos que, ainda que o discurso oficial da instituição propagasse a valorização do “atendimento ao menor na família”, as ações efetivas publicizadas pela FUNABEM, tanto por sua execução direta, em se tratando da cidade do Rio de Janeiro, quanto no que tange aos subsídios repassados aos estados e município em todo Brasil, referem-se preponderantemente à estruturação do atendimento institucional.

Isso porque só verificamos a publicização de ações referenciadas, sobretudo, pelo atendimento comunitário a partir da década de 1970, quando a FUNABEM vivencia um segundo momento de suas ações justificado, sobretudo, devido a questões gerenciais, mais adiante procuraremos abordar este processo.

Neste contexto, considerando a institucionalização de crianças e adolescentes pobres, como a principal ação executada pela FUNABEM destina a sua “proteção e bem-estar” verificamos, segundo dados publicados na Revista Brasil Jovem número 7, de junho de 1968, uma pesquisa de âmbito nacional apontava, que superando os 22.600 “internamentos”, mapeados através de dados oferecidos pelos Juizados, a pesquisa encomendada pela FNBEM a uma organização de planejamento não referenciada, destacava que o número real de crianças e adolescentes existentes em estabelecimentos especializados seria de 83.400, ou seja, para cada “menor” que se tinha referência oficial dos Juizados de Menores para a internação, três outros, eram abrigados sem registro formal na instituição judiciária do procedimento (FUNABEM, 1968).

A disparidade com relação aos números oficiais de crianças e adolescentes internados e o contingente advindo dos procedimentos caracterizados como “não oficiais”, no que tange ao estado da “Guanabara” foi embasada por uma padronização impressa, pela instituição judiciária, que ainda estava posta como central, nas ações dirigidas à criança e ao adolescente, sobretudo, aos pobres. Nas páginas anteriores do mesmo número da revista Brasil Jovem, acima destacada, constava matéria que se debruçava sobre os procedimentos implementados pela Portaria nº 363, de 14 de setembro de 1967, a qual dispunha sobre o encaminhamento e menores desvalidos e seus desligamentos.

O Dr. Alberto Augusto Cavalcanti de Gusmão, Titular da Vara de Menores do estado da Guanabara, no uso de suas atribuições legais;

Considerando, todavia que devem ser adotadas algumas providências tendentes ao aperfeiçoamento o sistema,

Resolve:

Art. 1º Os menores desvalidos encontrados por autoridades policiais nas vias públicas ou que forem apresentados por qualquer pessoa aos serviços policiais (Delegacias Distritais, ou quaisquer outros serviços policiais) serão encaminhados diretamente ao Setor de Recolhimento Provisório (SRP) da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FNBEM) à rua Clarimundo de Melo, 874, em Quintino Bocaiúva. [...]

Art. 4º O Setor de Recolhimento Provisório da FNBEM, após exame social de cada caso, poderá encaminhar aos pais ou responsáveis, aqueles menores que não devam ser internados, fazendo comunicação da entrega ao Juizado.

Art. 5º Nos casos em que seja indispensável a internação, feito o estudo social e apresentado o respectivo relatório por assistente social, a FNBEM, em ofício, solicitará ao Juizado de Menores, confirmação da internação, abrindo-se processo no Juizado (ESTADO DA GUANABARA, Portaria 363, 1967).

Pela ação integrada entre a Polícia, a FUNABEM e o Juizado de Menores, crianças e adolescentes pobres considerados desvalidos eram recolhidos das vias públicas e encaminhados ao setor criado “inovadoramente” pela instituição de bem-estar, que possuía autonomia para proceder ao estudo do caso e indicar o procedimento de internação.

O Setor de Recolhimento Provisório (SRP) da FUNABEM foi criado em 14 de abril de 1967 e segundo matéria publicada na edição de nº 5, da Revista Brasil Jovem, de dezembro de 1967, destinada à publicização do trabalho do “Setor de Serviço Social da FNBEM”, “em quatro meses de funcionamento o (SRP) teria recebido 1.114 (mil cento e quatorze) menores encaminhados por diversos órgãos especializados” que segundo as informações dispostas seriam:

34 (trinta e quatro) Delegacias Distritais da S. Seg. Pública do Estado da Guanabara, 10 (dez) delegacias especializadas, Setores de fiscalização do Juizado de Menores, Estrada de Ferro Leopoldina e Estrada de Ferro Central do Brasil, Polícia Portuária e Marítima (FUNABEM, n. 5, dezembro de 1967, p. 15).

Dos 1.114 menores recolhidos todos eram meninos, sendo acrescidos de 285 meninas, entre os quais, segundo a matéria ressaltada, 80% foram reintegrados à família, sendo esta a principal meta da Fundação e do trabalho no setor. No entanto, ainda que empenhados ao trabalho de busca, localização, acolhimento e atendimento à “família do menor”, enquanto todos estes procedimentos se realizavam, este já estava inserido no contexto institucional,

através da “internação provisória”, sendo submetidos ao serviço de triagem, àqueles que de fato fossem constatadas necessidades de internação.

Compreendendo a particularidade do estado do Rio de Janeiro, então estado da Guanabara, no qual apesar das experiências de agências de atendimento terem sido assumidas pelos governo estadual e pelos municípios, o atendimento destinados aos menores abandonados, carentes, e infratores, foi historicamente executado diretamente por unidades da FUNABEM, podendo-se constatar pelos números dispostos acima, que a prática de institucionalização reportava autonomia ao Setor de Recolhimento Provisório da FUNABEM.

Não por acaso o procedimento “autônomo” reportaria concretude oficial no Rio de Janeiro, cidade que representava ainda, neste período, o centro político decisório do país, apesar do deslocamento desde 1960, da capital para Brasília. No Rio de Janeiro estavam localizadas também centros político decisórios centrais das organizações militares e entre estas a Escola Superior de Guerra que segundo retratam os documentos oficiais, fora a difusora da doutrina de segurança nacional, que embasou a proposição das políticas sociais brasileiras e entre estas, aquela dirigida a criança, ao adolescente e família pobre, normatizada e executada pela FUNABEM.

Sendo assim, entre o discurso da não institucionalização oficialmente propagado pela FUNABEM e a prática autônoma realizada, havia uma dicotomia que a nosso ver era funcional a legitimidade da imagem da instituição, a qual ao mesmo tempo que se distanciava do extinto SAM, com o discurso de investimento na família e dos “não internatos”, acolhia aos milhares os menores carentes, desvalidos e aqueles encaminhados por ordem judicial pela autoria de atos análogos a crimes.

A institucionalização no Rio de Janeiro foi “sutilmente estimulada pela propaganda governamental”, compulsoriamente realizada pela parceria entre a Polícia, o Juizado de Menores e a FUNABEM, sendo acrescida ainda das famílias e responsáveis que buscavam melhores condições de cuidado, educação, disciplina e profissionalização de seus filhos.

Entre a solicitação voluntária e a análise, classificação e encaminhamento arbitrário e compulsório, de crianças e adolescentes pobres, às unidades da FUNABEM, milhares destes meninos e meninas vivenciaram trajetórias de vida

em contexto institucional, sujeitos aos possíveis benefícios desta trajetória, mas igualmente, aos muitos prejuízos ocasionados pela clausura e “disciplina” efetivadas em nome do “bem-estar”.

A “cultura da institucionalização” propagada a partir da proposição do conceito de abandono na década de 1920, apropriado oficialmente pelo discurso do Estado brasileiro em meio ao SAM, radicaliza-se no primeiro período de execução da FUNABEM, num duplo sentido: entre a internação compulsória, sobretudo, a daqueles recolhidos pela política e dos sentenciados como infratores, e a institucionalização voluntária, a pedidos de pais, responsáveis e familiares, iludidos pela imagem de “escola” de proteção e de formação de seus filhos.

As instituições de fato não seriam mais as mesmas, mas não apenas pela mudança da nomenclatura de internatos para escolas. Muito se investiu na reforma das unidades e na construção de novas “escolas” com vistas absorver mais e no discurso institucional, melhor as crianças e adolescentes ditos marginalizados⁵⁰.

Herdeira das instituições do SAM, a partir de 1964, a FUNABEM apropriou sob sua administração as seguintes unidades: No então estado da Guanabara, território correspondente à cidade do Rio de Janeiro: 1 – Pavilhão de Triagem Masculina; 2 – Casa Lar; 3 – Escola/Instituto Profissional XV de Novembro (1889); 4 – Escola, Escola/Pavilhão José de Anchieta (para meninas infratoras); 5 – Hospital Central; 6 – Centro de Assistência a Excepcionais Menores, localizadas no complexo de Quintino Bocaiúva/RJ; 7 – Instituto Padre Severino (1954); 8 – Escola João Luiz Alves (1926) e 9 – Escola Granja localizadas na Ilha do Governador/RJ; 10 – Instituto Coração de Maria, localizado no bairro de Lins de Vasconcelos, e 10 – Escola de Artes e Ofícios localizada em Laranjeiras.

No então estado do Rio de Janeiro foram herdadas à FUNABEM o Instituto Governador Macedo Soares, na Ilha do Carvalho, esta última, que compunha o arquipélago de Ilhas ao qual se aliava a Ilha do Engenho e a Ilha das

⁵⁰ Por “menores marginalizados e/ou em processo de marginalização” se entendia: “aquele que se encontram em situação de abandono total ou de fato, ou que está sendo vítima de exploração ou que se identifique por uma conduta antissocial” (FNBEM, 1966 p. 12). É válido ressaltar que a expressão “marginalizado” servia tanto para denominar os menores abandonados compreendidos como “à margem do cuidado e proteção” como os “menores com conduta antissocial”, considerados marginais o sentido daqueles que “vivem a margem da lei”.

Flores, localizadas na Baía de Guanabara, nas imediações do bairro de Neves em São Gonçalo.

Não por coincidência, o complexo de Ilhas e a mais conhecida Ilha das Flores, abrigaram instituições prisionais que vão desde a Hospedaria dos Imigrantes (1883), os presídios para oficiais e soldados envolvidos na Revolução Constitucionalista em 1932, sobre a vigência da ditadura civil-militar no Brasil entre 1969 e 1971 é referenciado como local destinado à prisão e tortura de presos políticos.

No estado de Minas Gerais referenciando o atendimento voltado à formação agrícola, foram integradas à execução direta da FUNABEM a Escola Agrícola Arthur Bernardes, em Viçosa/MG Escola Gerônimo Fernandes em Carmo de Minas/MG e Escola Wenceslau Braz.⁵¹ As referidas unidades herdadas do SAM foram submetidas a reformas estruturais, administrativas e técnicas, aliada a construção sobre ares inovadoras de algumas outras unidades, que para além da evidente modernização arquitetônica, que buscava abandonar as grandes construções, estavam intimamente vinculadas à revisão de práticas de atendimento junto aos meninos e meninas acolhidos

Reforma da infraestrutura

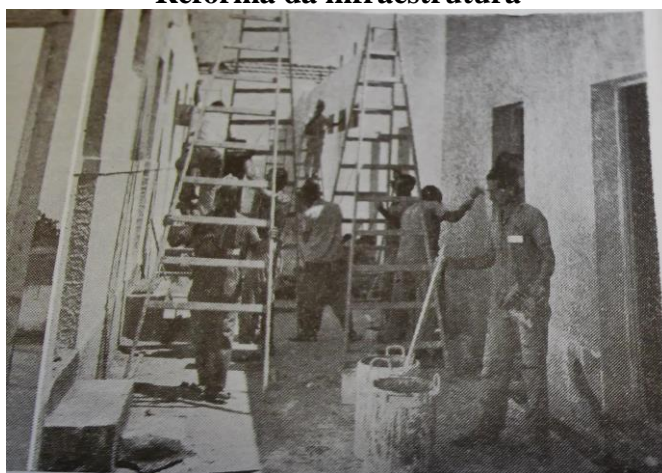


Figura 11 - Fonte: Revista Brasil Jovem nº 3, abril de 1967, p. 45

⁵¹Para o destaque das instituições aqui realizado nos apoiamos em dois documentos base. O primeiro se refere à matéria intitulada: “1966 foi o ano de êxito para a Fundação” publicada na edição número 4, setembro de 1967, da revista Brasil Jovem p.62. O Segundo se refere à publicação “FUNABEM ano 20” de 1984, realizada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social/MPAS/FUNABEM.

Reforma da infraestrutura

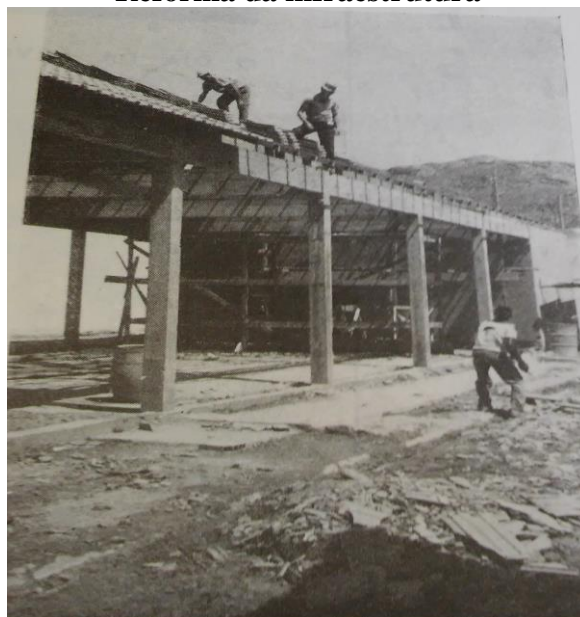


Figura 12 - Fonte: Revista Brasil Jovem nº2, dezembro de 1966 p. 37

A reforma das unidades já existentes, bem como, sua extensão e a construção de novas e “modernas” escolas e institutos se inscrevia na busca pela intenção de mudança e por visibilizá-la efetivamente. Assim, o Instituto Stella Maris foi inicialmente a mais nova e “moderna” unidade inaugurada pela FNBEM em janeiro de 1969.

Construção de nova unidade



Figura 13 - Fonte: Revista Brasil Jovem nº8, dezembro de 1968, p. 42

Construção de nova unidade



Figura 14- Fonte: Revista Brasil Jovem nº8, dezembro de 1968, p. 48

Construção de nova unidade

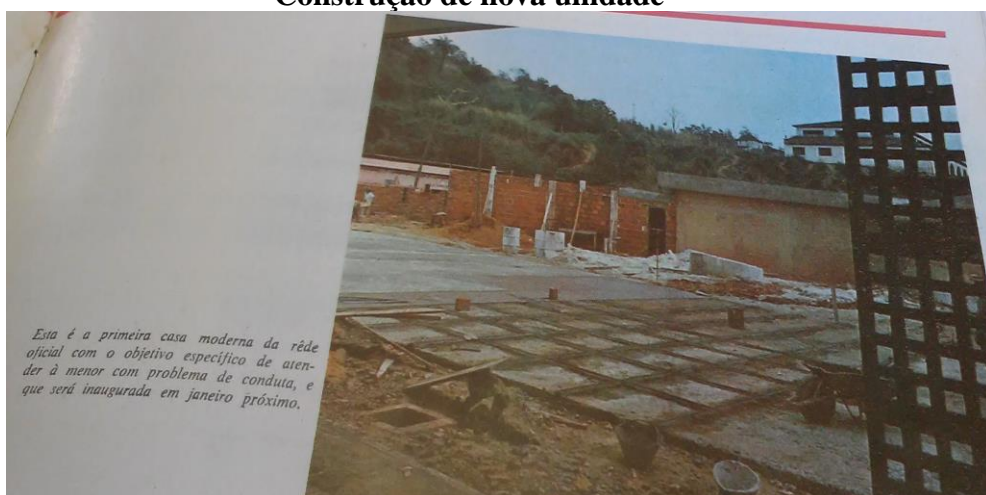


Figura 15 - Fonte: Revista Brasil Jovem nº8, dezembro de 1968, p. 49

Segundo a Irmã Maria José, religiosa pertencente à Congregação Nossa Senhora da Caridade do Bom Pastor, obra religiosa já atuante junto às internas do sexo feminino, através do Pavilhão Anchieta, localizado em Quintino, o método educacional a ser aplicado na nova unidade seria o de “disciplina consciente”. “Com o objetivo específico de reintegrar na sociedade as jovens com problema de conduta social [...] uma casa onde todas as meninas internas, poderão encontrar felicidade, amor, saúde, compreensão, educação, recreação e segurança” (FNBEM, 1968, p. 44).

Podemos verificar por diversas vezes ressaltados nos documentos históricos, quando se reportavam a métodos de educação ou reeducação dos “menores”, internados nas unidades da FUNABEM, a referencia a dita “disciplina consciente”, método disciplinar segundo o qual, a aplicação da disciplina e vigilância ao ser exercitada constantemente alcançaria um estágio no qual, os alunos já devidamente enquadrados, desenvolveriam a conduta esperada sem a necessidade de supervisão direta, ou seja, já incorporariam o condicionamento proposto e estimulado.

Os “castigos violentos” e as punições teriam sido abolidos do atendimento ao “menor”, extintos juntos com o SAM e dispensados como os funcionários acusados de maus tratos aos internos. Segundo matéria publicada na Revista Brasil Jovem de 1966 dos 1288 funcionários que a FNBEM recebeu, do SAM 698 teriam sido devolvidos àquele ministério “por conveniência própria ou por não quererem adaptar-se ao regime de trabalho da Fundação” (FNBEM, 1966, nº 2, p. 36).

A estrutura do atendimento da FNBEM tinha por porta de entrada a triagem de Quintino, e, no mesmo local, o Setor de Recolhimento Provisório. Em ambos os setores de triagem e encaminhamento das crianças e adolescentes que chegavam à instituição eram submetidos ao atendimento da chamada “Equipe Multidisciplinar”. O primeiro atendimento prioritariamente do assistente social, buscava o resgate do contexto social e familiar, que seria supostamente conduzido à demanda pelo procedimento de internação. Seguia-se a este o atendimento por profissionais de psicologia, responsáveis pela aplicação de testes psicológicos e educacionais, dos profissionais médicos, responsáveis pela anamnese médica auxiliados dos cuidados de enfermagem, e dos dentistas. Os setores responsáveis pelo atendimento inicial contavam ainda com professores, equipe administrativa e de serviços gerais, estes últimos chamados à época de serviços.

Atuação junto ao problema do menor

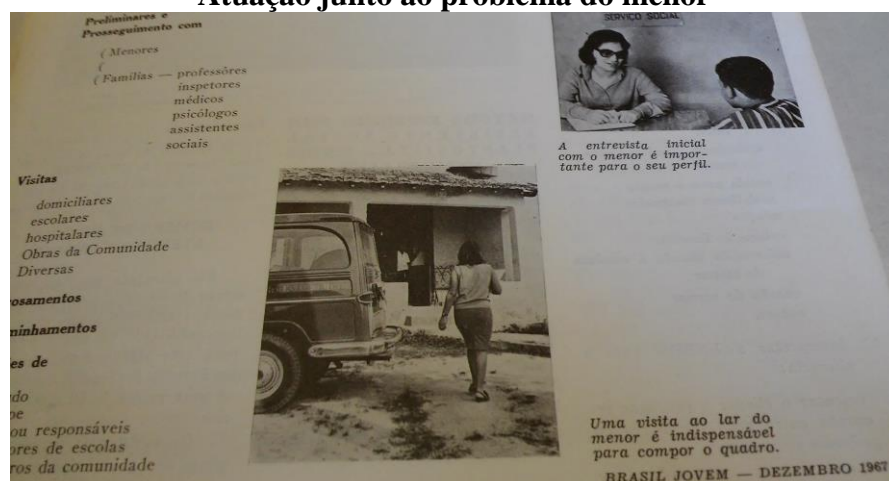


Figura 16 - Fonte: Revista Brasil Jovem nº 5, dezembro, 1967, p. 66.

Atuação junto ao problema do menor

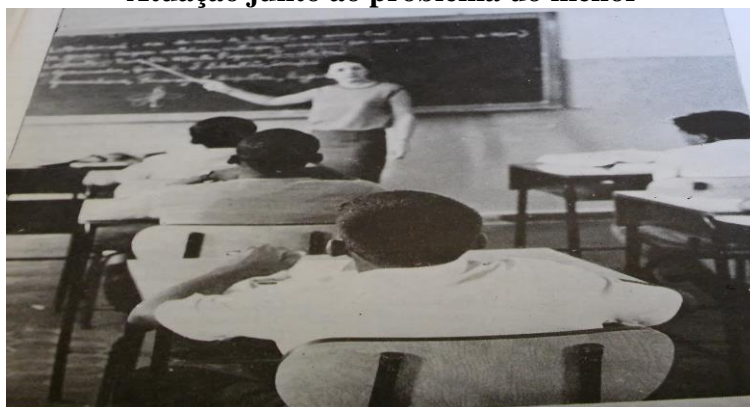


Figura 17 - Fonte: Revista Brasil Jovem nº 5, dezembro 1967, p. 66

Atuação junto ao problema do menor



Figura 18 - Fonte: Revista Brasil Jovem nº 6, junho de 1968, p. 30

O atendimento no setor de triagem para além de um primeiro “diagnóstico da situação do menor” estava direcionado a um caso da necessidade de internação, que o encaminhamento a uma das instituições da FUNABEM ocorresse, a partir de um determinado perfil, em muito fundamentado pela faixa etária e pela dita “personalidade”. É válido ressaltar, que em se tratando dos ditos “menores infratores ou com conduta antissocial”, a sentença por internação já era pré-determinada pelo Juiz de Menores, ficando por vezes a critério da equipe de técnicos especializados a indicação da unidade mais apropriada para sua reeducação, esta obedecendo necessariamente a critério de sexo e faixa etária.

Nos documentos oficiais publicados pela então FNBEM, as equipes profissionais são sempre referenciadas como “compostas por profissionais altamente especializados no problema do menor” e de fato nas informações que publicizavam os nomes dos profissionais verificamos que estes eram atores que no período aqui destacado, constituíam referência nos estudos e atendimentos aos ditos “menores abandonados e delinquentes”.

Os profissionais técnicos de diferentes áreas do conhecimento foram absorvidos pela FNBEM chamados a intervir sobre “o problema do menor” e a operacionalizar a burocracia destinada a efetivar os objetivos institucionais. Um exemplo disso foi a racionalização dos procedimentos destinados ao atendimento, tanto do menor abandonado quanto do menor delinquente. Uma das críticas mais contundentes realizadas pós-criação da FNBEM era o fato de que inúmeras crianças e adolescentes inseridos nas instituições herdadas do SAM, não estavam inscritos nos registros institucionais. Segundo as afirmações propostas pós-FNBEM eram centenas de crianças e adolescentes que não se sabia o nome, idade, nem mesmo a história que levou a sua internação. Tais afirmações recaíam sempre no jargão “*internação por pistolão*”, pelo qual afirmava-se que a inserção de crianças e adolescentes em unidades do antigo SAM, em especial daqueles referidos como abandonados, dava-se pela influência de profissionais da instituição, sem obedecer aos critérios oficiais.

Contra tais “pistolões”, para além da internação ser exaustivamente referida como “último recurso”, esta deveria obedecer a uma análise séria e especializada. Sendo necessária sua indicação, as crianças e adolescentes institucionalizados portariam uma Carteira de Identificação, que traria seu retrato,

dados pessoais e os resultados dos exames médico-odontológicos aliados a estes seriam remetidos os resultados dos estudos psicossociais e pedagógicos realizados com a finalidade de indicar a unidade mais adequada para seu perfil. (FNBEM, 1970, nº 14, p. 6).

Se por um lado a política de atendimento destinada à criança e ao adolescente é inscrita na racionalidade pública do Estado, a partir de procedimentos operacionais os quais regiam o funcionamento da instituição, destinados ao alcance dos objetivos propostos os quais à primeira vista, se relacionavam ao bem-estar do menor, mas que se relacionavam intimamente à Doutrina de Segurança Nacional proposta pela Escola Superior de Guerra, submetida às premissas de Defesa e Desenvolvimento Nacional.

Acerca da Doutrina de Segurança Nacional difundida pelos pensadores civis e militares diplomados na Escola Superior de Guerra (ESG), esta se relaciona intimamente com as diretrizes de defesa nacional difundidas pela ideologia estadunidense. A defesa dos países latino-americanos contra a influência comunista e contra a insubordinação revolucionária fora fundamentada pelo princípio de defesa ampliado assim para a Segurança, alcançada através do perfeito ordenamento social e dos esforços empreendidos por diversos setores do Estado e da sociedade.

Visita da ESG



Figura 19 - Fonte: Revista Brasil Jovem nº 4, setembro de 1967, p. 65.

Visita da ESG



Figura 20 - Fonte: Revista Brasil Jovem nº 4, setembro de 1967, p. 64

Problema do menor como problema psicossocial



Figura 21 - Fonte: Revista Brasil Jovem nº 4, setembro de 1967, p. 66

O então presidente da FUNABEM, o médico Mário Atenfelder, foi aluno da ESG, um agente do governo militar, que a direção da instituição de bem-estar efetivava os preceitos da doutrina de segurança e desenvolvimento. A aproximação da instituição de bem-estar da ESG fica nítida quando recorremos ao instrumento de pesquisa por nós eleita, as edições da Revista Brasil Jovem publicaram inúmeras matérias e destacaram visitas de alunos e/ou representantes da ESG ao complexo institucional de Quintino.

A política social pensada no bojo da ideologia propagada pela Escola Superior de Guerra inscrevia-se conforme nos ensina Bazílio (1985) no Poder Psicossocial o qual buscava “de forma pragmática influir na sociedade a fim de manter a ordem” objetivo este que “encontraria na Política Social seu instrumento de ação” (BAZÍLIO, 1985, p. 23).

Se a política social conforme expusemos no capítulo II da presente construção, fora proposta como estratégia do Estado para a proposição da ordem e

consenso, aliada e atrelada igualmente à reivindicação da classe trabalhadora por melhores condições de trabalho e vida, no bojo da direção social imposta pelo governo militar no Brasil, esta será proposta de fato como uma estratégia de ação.

A Doutrina de Segurança Nacional se efetivaria assim, como base de fundamentação do governo militar, no combate à ameaça comunista e na manutenção da direção social pelo conglomerado da burguesia nacional. Neste processo, o “Poder Psicossocial” imbuídas as políticas sociais ao mesmo tempo em que contribuía para ofuscar a luta de classes, funcionava como elemento de coesão e legitimação de um Estado, que em sua retórica estava a serviço da proteção da sociedade e do desenvolvimento da nação.

A Doutrina de Segurança Nacional não se impõe de uma só vez. Não é apenas com um golpe militar que se consegue hegemonia política. O Poder Psicossocial contribui decisivamente para a criação de um consenso nacional para legitimar o Estado. As contradições e as lutas de classes sociais ficam esquecidas ante a intensa propaganda de um “Brasil Grande” ou do Milagre Brasileiro (BAZÍLIO, 1985, p. 24).

Estamos afirmando que a Doutrina de Segurança Nacional foi a base de fundamentação do governo militar que embasara sua gestão e direção em diversos setores do Estado e da sociedade brasileira. Mas é importante ressaltarmos que a referida doutrina propagada conforme já assinalamos pela ESG, representada pelos ditos “militares da Sorbone” se inscrevia num projeto de nação e de sociedade, conforme pode ser ilustrado pela matéria publicada na Revista Brasil Jovem, número 4, de 1967, a qual destaca a visita de estagiários da ESG às unidades localizadas no complexo-institucional de Quintino.

Ouvido pela repórter de BRASIL JOVEM, o Padre Leme Lopes, um dos estagiários da Escola Superior de Guerra, salientou que aquela instituição, ao lado dos problemas de Segurança Nacional, tem suas vistas voltadas para os nossos problemas sociais, mormente em se tratando de nossa estrutura subdesenvolvida. Os estagiários da ESG penetraram, ao visitar a Fundação, num dos problemas de importância vital para o país: o preparo das futuras gerações, hoje menores que se reeducam graças aos novos métodos empregados pela Fundação. Amanhã homens que integrarão a comunidade, úteis, portanto à pátria e a sociedade. O Pavilhão Anchieta, o Estabelecimento de Triagem, o Hospital Central, a Casa Lar, Oficinas, Campos de esporte e Secretarias de Menores foram as dependências visitadas, pelos estagiários da Escola Superior de Guerra, “que saiu crescida – como assinalou, em saudação, o Brigadeiro Roberto de Lemos – de contato com a assistência ao problema do menor, cujo conhecimento é

profundamente interessante aos que estudam a nossa problemática psicossocial e econômica (FNBEM, 1967 nº 4).

Digamos que o projeto de atuação sobre a “menoridade” “caiu como uma luva” às ações de contenção e controle propostas pela ditadura civil-militar brasileira. O combate à ameaça comunista, a vulnerável e exposta população brasileira se encaixaria perfeitamente à proposta de enquadramento e disciplinarização inscritos na “pedagogia do bem-estar”.

A FUNABEM funcionava como elemento legitimador de um governo, que não poderia se sustentar apenas pela força coercitiva e autoritária. O empenho do governo militar na atuação junto aos chamados “menores carentes”, fora um elemento propagandístico essencial disseminado na sociedade brasileira, na busca pelo consenso.

Justificado pela suposta necessidade de manutenção da ordem e da segurança nacional em prol de um projeto modernizador, de desenvolvimento e integração nacional, o Estado brasileiro através da FUNABEM, propunha o enquadramento e a correção dos desajustes sociais entre os quais, a questão social e criminal que circundava os “menores infratores” estava inserida.

Falava-se em nome do bem-estar social, da ajuda, do auxílio e principalmente de valorização da família e da comunidade, no entanto, a contradição pode ser evidenciada, quando analisamos o processo de inserção em massa de “menores” pobres nas instituições fechadas.

Em prol da efetivação dos preceitos de segurança nacional a política social destinada à criança e ao adolescente no Brasil pós-1964, sobre a ingerência da FUNABEM reafirma a condição histórica para a prestação de assistência: o confinamento e a institucionalização atemporal em instituições fechadas.

Refuncionalizada em “novos métodos” técnico-operativos em meio aos quais, o tecnocratismo e o pragmatismo contribuía, para o ordenamento institucional, milhares de crianças e adolescentes brasileiros foram perfilados como abandonados e/ou delinquentes e eleitos como público-alvo das instituições da FUNABEM, tendo em troca da prestação de serviços básicos, atualmente compreendidos como direitos, o isolamento, a perda de vínculos familiares.

Mas como se processaram os discursos de remodelação e modernização do atendimento realizado pela FUNABEM? Que recursos e instrumentos foram

utilizados e que estratégias referem? Em primeiro lugar a reconfiguração do atendimento prestado ao menor em processo de “marginalização social”, carenciado ou com conduta antissocial, conforme descrições propostas pós-1964, se processaram por meio das construções e reformas das estruturas físicas das unidades, as quais já nos reportamos aqui. Neste processo é essencial ressaltar o papel das unidades que funcionavam como “porta de entrada” da instituição o já citado Serviço de Recolhimento Provisório e os chamados Centros de Triagem e Recepção.

Os CTRs foram unidades propostas com a finalidade de exame e identificação dos menores, no sentido literal do termo. Unidades nas quais as equipes técnicas eram responsáveis por analisar e a propor diagnósticos dos menores com indicação de internação, tipificando seu perfil, destacando o tratamento devido e para este fim destinado, a partir das unidades nas quais seriam inseridos.

Centros de recepção e triagem



Figura 22 - Fonte: Revista Brasil Jovem nº 20, dezembro de 1971, p. 41

Atendimento CTR



Figura 23 - Fonte: Revista Brasil Jovem nº 20, dezembro de 1971, p. 41

Atendimento CTR

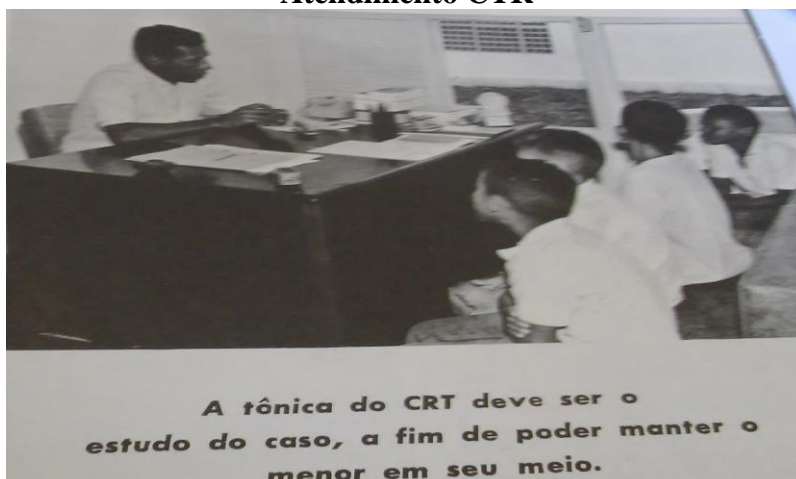


Figura 24 - Fonte: Revista Brasil Jovem nº 20, dezembro de 1971, p. 41.

Atendimento CTR



Figura 25 - Fonte: Revista Brasil Jovem nº 20, dezembro de 1971, p. 41

Não há como negar que o público mais atrativo aos interesses disciplinadores e propagandísticos efetivados na FUNABEM, voltados à legitimação do governo militar, se concentrava nos ditos “menores abandonados”, logo, sendo estes em maior número nas instituições.

Mas é importante ressaltar que para o grupo considerado delinquente, o atendimento proposto pela FUNABEM para além de reafirmar o histórico atendimento compulsoriamente relacionado à institucionalização, o viés militar empregado na disciplina destinada à regeneração, oferece algumas “inovações” particulares ao modelo de atendimento à criança e ao adolescente que se instaura neste período.

Entre a manutenção dos traços históricos inscritos no atendimento ao menor e as reconfigurações propostas pela FUNABEM, é na atuação direcionada ao dito menor infrator que buscamos analisar as continuidades e discontinuidades, bem como, as particularidades que se inscrevem no momento presente.

4.4

O discurso de reintegração do menor marginalizado “com conduta antissocial”

Nas primeiras edições da revista Brasil Jovem verificamos a publicização propagandística das ações prestadas pela FUNABEM, que reportavam a reconfiguração do atendimento em relação ao SAM, através da reforma das estruturas físicas das unidades próprias, dos convênios firmados com os estados e municípios das diferentes regiões do Brasil, bem como, o emprego de métodos “inovadores” de educação, recreação e profissionalização dos menores.

Métodos “inovadores” de atendimento



Figura 26 – Fonte: Revista Brasil Jovem nº 2, dezembro de 1966, p. 3.

Métodos “inovadores” de atendimento



Figura 27 – Fonte: Revista Brasil Jovem nº 2, dezembro de 1966, p. 5

Conforme afirmamos em outros momentos do presente trabalho, não nos restam dúvidas de que no período de sua criação e ao longo da década seguinte, a FUNABEM cumpriu um papel essencial na estruturação da política de atendimento destinada à criança e adolescente pobre, sobretudo, aos considerados “abandonados”, para os quais, seja pelo procedimento de internação e/ou pelo ainda incipiente trabalho com as famílias, a instituição em alguma medida, voltou esforços para seu atendimento.

No entanto, pela análise dos documentos oficiais, das falas dos sujeitos profissionais a que tivemos acesso e considerando os conteúdos inscritos nas matérias publicadas na revista Brasil Jovem, este processo enfrentava desafios maiores para ultrapassar os muros do complexo de Quintino e/ou das unidades particulares e chegar às instituições localizadas na Ilha do Governador.

O complexo institucional de Quintino, historicamente acolheu o grupo considerado abandonado, institucionalizado tendo por justificativa a noção de abandono em consequência da condição de pobreza, que impossibilitava às

famílias prestarem o bem-estar e os cuidados que na década de 1960 estavam previstos nas normativas internacionais e na política nacional de bem-estar do menor, como necessários de serem concedidos às crianças e adolescentes. A ausência destes cuidados e as carências vivenciadas por crianças, adolescentes e famílias eram inscritos e classificados como processos de “marginalização”.

Para o grupo de crianças e adolescentes reconhecidos como delinquentes à luz do Código de Menores de 1927⁵², que ainda vigorava na década de 1960, estavam destinadas as instituições localizadas na Ilha do Governador, que apesar de serem destacadas igualmente entre os esforços de reconfiguração do atendimento prestado pela FUNABEM distanciando-se do modelo “SAM”, permaneciam sedimentados na perspectiva regenerativa, que requisitava a prestação de serviços básicos, como alimentação, abrigo e algum nível de escolarização, aliado a recursos disciplinarizadores da contenção e isolamento através da internação.

O atendimento aos denominados delinquentes foi historicamente considerado mais tenso e difícil, do que aquele desenvolvido junto aos abandonados. As justificativas para tal ancoravam-se, por exemplo, no fato de que os meninos e meninas integrantes do segundo grupo, quando do procedimento de internação por ordem judicial, devido à autoria de atos análogos a crimes possuíam faixa etária superior ao do primeiro grupo, atitudes e posturas mais autônomas, que particularizavam e desafiavam muito mais a capacidade de intervenção dos profissionais.

Conforme buscamos afirmar nos capítulos que antecederam a presente construção, as ações encampadas pelo Estado brasileiro destinadas ao “menor delinquente” estiveram ancoradas na contradição entre proteger e punir, materializadas entre a institucionalização e o confinamento e a prestação de assistência objetivada por meio de serviços básicos. Desde a criação das primeiras instituições punitivas no Brasil até 1889, este atendimento se efetivou no sentido

⁵² Devemos ressaltar que estamos destacando como crianças e adolescentes o grupo considerado delinquente, pois, apesar do Código de Menores de 1927, em seu Art. 68, reportar a idade de 14 anos para a possibilidade de autuação de processo penal ao menor “indigitado autor ou cúmplice de fato qualificado crime ou contravenção”, ainda não existia nesta legislação a divisão da faixa etária entre crianças e adolescentes, nem mesmo, a divisão para a aplicação de medidas protetivas e/ou socioeducativas.

punitivo-regenerativo, por meio do enclausuramento dos adolescentes considerados perigosos, em instituições indistintas em relação aos presos adultos, sendo possibilitada inclusive, a aplicação da pena com trabalho forçado.

Entre 1889, pós-proclamação da República até 1941, período no qual verificamos a criação das primeiras normativas e instituições inscritas na Política de Assistência aos menores abandonados e delinquentes, o atendimento destes últimos efetivou-se, através de sua institucionalização em instituições específicas, estruturadas sobre o discurso de proteção por meio da prestação de assistência, tendo a atividade de trabalho como princípio educativo e regenerativo.

Lembremos que o período aqui destacado abrange, desde a proclamação da República, onde os ideais de ordem e progresso embasavam tanto a busca pela modernização, quanto o discurso da “infância e juventude como o futuro da nação”, até a instauração do Estado Novo, em meio ao qual os ideais referidos inscrevem-se sob a perspectiva de desenvolvimento do país, fundamentados por princípios nacionalistas, direcionados pelos esforços de coerção e consenso propagados em meio à ditadura varguista.

Entre 1941 e 1964, os princípios e finalidades inscritos no atendimento ao “menor delinquente” serão expressos, através dos esforços pela sistematização e uniformização das ações, através da criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM -1941), que irá não só evidenciar o discurso de compromisso do Estado brasileiro com a política pública destinada aos menores, crianças e adolescentes pobres, mas irá particularizar sobremaneira, o atendimento àqueles reconhecidos como delinquentes. O SAM e a política de assistência ao menor abandonado e delinquente, perpassando períodos de mudanças profundas na sociedade e no Estado brasileiro, ingressam a década de 1950, sem despertar os interesses e compromissos políticos nacionais revelando-se num fracasso, em especial, no atendimento aos menores delinquentes no que concerne a possibilidade de sua regeneração impossibilitada, diante da falência da instituição expressa por meio de denúncias de desvios de verbas e maus-tratos às crianças e adolescentes institucionalizados nas instituições próprias⁵³.

⁵³ É importante ressaltarmos, a exemplo do que já apontamos nos capítulos anteriores, que a política de assistência aos menores abandonados e delinquentes no Brasil, nasceu e se desenvolveu articulando as ações públicas com as do tipo privadas, encampadas pelas instituições filantrópicas subvencionadas por recursos públicos. Sendo assim, quando reportamos aqui a falência do SAM,

Após a extinção do SAM e a criação da FUNABEM, o discurso de reconfiguração do atendimento e o empenho pela efetivação da Política Nacional de Bem-Estar do menor e nesta, o atendimento ao menor delinquente se inscrevem entre os esforços evidenciados pela nova instituição de bem-estar. É curioso notar que entre os anos 1968 até 1971, todas as edições da Revista Brasil Jovem reportavam matérias diretamente relacionadas ao menor delinquente, infrator, com desvio de conduta e/ou antissocial. Estas analisavam desde os perfis conservados pelos menores delinquentes, apontavam argumentos e justificativas para o desenvolvimento da postura indócil, destacando ainda, as ações encampadas pela FUNABEM para seu atendimento.

Neste mesmo período, o termo difundido para caracterizar os menores historicamente reconhecidos como delinquentes foi vinculada a denominação “antissocial”. Sendo assim, segundo os parâmetros da FUNABEM, a “conduta antissocial seria “a infringência a qualquer princípio estabelecido pela sociedade em sua ânsia de preservar a harmônica coexistência entre seus integrantes” (FUNABEM, março 1971, p. 54).

A primeira matéria publicada pela Revista Brasil Jovem, que oferece explicitamente como tema a “delinquência” foi publicizada na edição de nº 6, em 1968, sob o título “O tratamento dos delinquentes menores na Inglaterra”. O texto que não indica autoria, refere o aumento da criminalidade na Inglaterra e os esforços empreendidos para proposição de normativas e instituições específicas destinadas ao atendimento dos delinquentes entre as quais podemos citar os “Centros de Detenção”, que serviriam:

Para Punir de maneira rigorosa mediante um castigo curto, mas severo os menores delinquentes que não parecem necessitar de um longo período de tratamento residencial numa escola aprovada ou num estabelecimento brostal, mas que não aprendem a respeitar a lei com medidas como a imposição de multas ou a liberdade vigiada. [...] As finalidades principais (dos centros que adotam um sistema rigoroso de segurança) são: afastar os menores delinquentes das práticas de novos crimes e estimulá-los a procurarem integrar-se na sociedade a serem postos em liberdade. O regime é ativo e firme prestando acentuada importância ao trabalho pesado e a normas rigorosas de disciplina e comportamento. (FUNABEM, nº 6, 1968, p. 17).

estamos nos referindo em especial, à precariedade das instituições públicas geridas diretamente pelo Estado e entre estas, aquelas direcionadas aos adolescentes reconhecidos como delinquentes.

Segundo Coimbra (2001, p. 31), “sob os *slogans* do desenvolvimento e da modernização aliados à segurança nacional, os meios de comunicação tornaram-se prioridade para o regime militar”. A Revista Brasil Jovem foi constituída como o principal veículo de comunicação e propaganda das ações da FUNABEM e logo em uma de suas primeiras edições, a matéria em destaque foi a primeira a abordar o tema da delinquência, ao apresentar um panorama das ações propostas no contexto de alguns países europeus como Inglaterra, Escócia e Irlanda, e nestes, medidas evidentemente punitivas como as que destacamos acima, aponta a nosso ver, um dos aportes de inspiração para intervenção sobre a temática.

E tais aportes revezam-se entre medidas explicitamente punitivas e os discursos de proteção e prevenção à delinquência, conforme expresso em matéria publicada na edição de nº 8, de 1968, que destacava os debates ocorridos no Seminário de Estudos sobre a Delinquência Juvenil, organizado no estado de São Paulo, pelo Instituto de Criminologia⁵⁴ e pelo Instituto dos Advogados de São Paulo, que teve por conclusão, “que a prevenção da marginalização e o treinamento de pessoal constituem os principais campos nos quais se devem basear os esforços dos órgãos e pessoas que tratam do menor” (FUNABEM, nº 8, 1968, p. 71).

A prevenção ao processo de marginalização compreendido como conjunto de carências evidenciado pela situação de pobreza é apontada como estratégia de combate à delinquência. Tal esforço embasado pela associação histórica entre pobreza e violência buscava enfrentar o que seria a consequência como causa, transvestindo o fundamento da questão pelo “combate” de seus efeitos.

⁵⁴ O Instituto Latino-americano de Criminologia foi previsto pelo ajuste celebrado, em 12 de janeiro de 1959, entre o Governo do Brasil e a Organização das Nações Unidas e criado oficialmente no estado de São Paulo, através da Lei Estadual 8.023, de 1963, com “a finalidade de orientar os países latinoamericanos na prática de uma política criminal de prevenção do delito e tratamento dos delinquentes, segundo os modernos princípios penais e penitenciários”.

Processos de “Marginalização”



Figura 28 - Revista Brasil Jovem nº 8, dezembro de 1968, p. 71

Em primeiro lugar é importante destacar, que o perfil dos considerados delinquentes permanecia associado às teorias eugênicas que reportavam as degenerescências hereditárias, sendo acrescidas, a partir da década de 1970, de fatores patológicos, evidenciados como “anomalias psíquicas”, que englobavam as chamadas demências, alienação e epilepsia, na também histórica associação entre crime e loucura.⁵⁵

No que tange às causas que conduziram ao estabelecimento da conduta antissocial é importante frisar, que a pobreza permaneceu associada como causa para autoria de atos análogos a crimes, inscrita no chamado processo de marginalização definida pela FUNABEM como “o afastamento progressivo do processo normal de desenvolvimento”. (FUNABEM, nº 30, 1974, p. 4).

Sendo assim, o atendimento prestado pela instituição de bem-estar junto ao menor com conduta antissocial estava fundamentado em ações “preventivas e terapêuticas” (FUNABEM nº 30, 1974, p. 5). As ações preventivas relacionavam-se ao desenvolvimento de programas voltados ao auxílio ao menor e a família, através da interiorização e descentralização das ações inscritas na Política Nacional de Bem-Estar do menor. Já as ações terapêuticas, que são as que de fato chamam nossa atenção, por serem dirigidas aos adolescentes já perfilados como

⁵⁵ Acerca da periculosidade dos “loucos” e da associação histórica entre crime e loucura, encontramos na obra de Forti (2013), contribuições importantes para a compreensão do desenvolvimento de ações pelo Estado brasileiro, com vistas à contenção de indivíduos enquadrados neste grupo.

portadores de conduta antissocial, partiam do princípio que estes seriam, antes de tudo, menores carentes e seu “tratamento” estaria fundamentado, sobretudo, no atendimento de suas necessidades básicas destacadas como: “saúde, amor e compreensão, educação recreação e segurança social”, na redefinição de seus valores individuais e sociais e no estabelecimento de condicionantes positivos.

Em se tratando das ações de cunho terapêutico, segundo matéria publicada na Revista Brasil Jovem de outubro de 1974, estas se davam nas chamadas unidades educacionais, a partir de dois enfoques: a terapêutica individual e a pedagogia terapêutica a qual segundo o discurso oficial da instituição desenvolvia-se:

Ao nível individual através de abordagens técnicas em Serviço Social; Psicologia, Pedagogia e Medicina, dentro do pensamento de que a conduta antissocial é reflexo de problemas afetos a diversas áreas. Os estudos específicos realizados pelas várias técnicas fornecem os dados globais para a situação do problema, diagnóstico, elaboração e desenvolvimento do Plano de Tratamento, de forma integrada, graças às equipes interprofissionais. (REVISTA BRASIL JOVEM nº 30, outubro de 1974, p. 6).

O viés psicologizante fundamentava as ações direcionadas ao menor portador de conduta antissocial sendo seu atendimento caracterizado como ações terapêuticas voltadas a correção de suas condutas, com vistas à adequação ao modelo de sociedade estabelecido, que possibilitasse sua reintegração social. Os atos analisados à luz do código penal permaneciam sendo compreendidos como patologias e as “condutas” dos menores, compreendidas como desviantes.

Compreendemos que os discursos que embasaram o atendimento ao menor delinquente sobre a égide da FUNABEM propagaram-se em duas frentes, a partir de momentos diferenciados vivenciados pela instituição. No primeiro deles, a partir de sua criação, a medida de internação é destacada como o recurso destinado a proteção e regeneração do menor, através dos serviços oferecidos pelas instituições, que contavam a partir de então, com estruturas reformadas e modernas para seu atendimento sendo acrescentadas ainda, da atuação do “pessoal técnico especializado”.

A partir da década de 1970, o discurso de atendimento institucional vai sendo gradativamente dirimido pela chamada interação comunitária, sendo as formas de atuação evidenciadas em duas linhas, conceituadas como preventiva e

terapêutica conforme ressaltamos acima. No entanto, no que concerne a proposta preventiva temos dificuldades em compreender que esta se realizasse efetivamente para além do discurso oficial. Em matéria publicada na Revista Brasil Jovem número 23, de dezembro de 1972, que destaca o II Encontro pelo Menor realizado em Belo Horizonte, o orçamento destinado aos programas de atendimento aos menores e famílias é ilustrativo.

Orçamento programa de atendimento às famílias

| Programa | Em Cruzeiros | | |
|---|---------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| | Total | Anual por Menor ou Família | Mensal por Menor ou Família |
| Instituição "A" 240 menores internos Sexo Masculino Idade 7 a 18 anos | 738.003,00 | 3.075,01 | 256,25 |
| Instituição "B" 300 menores internos Sexo Masculino Idade 12 a 18 anos | 675,600,00 | 2.252,00 | 187,66 |
| CEMIC | 27.662 | 76,84 | 6,40 |
| São Fidélis { Projeto Comunitário Preventivo da 360 Famílias Marginalização de Menores, localizado no bairro irradiante do problema | | | |

Fonte: Orçamentos Estaduais FUNABEM DEA II Plano de Prevenção. Revista Brasil Jovem nº 23, agosto de 1972, p. 72.

Conforme vimos afirmando ao longo de nossa construção, compreendemos que apesar do discurso concentrado em ações prevenção à marginalização, através da descentralização da política nacional de bem-estar, junto aos estados e municípios, localizados em diferentes regiões do Brasil, as ações executadas diretamente, bem como as propagadas pela FUNABEM encontravam-se focadas no atendimento institucional.

É importante considerarmos, conforme já destacamos, que vigorou sob a égide do atendimento da FUNABEM a prática de recolhimento e

encaminhamento institucional de crianças e adolescentes considerados em situação irregular. Em matéria publicada na Revista Brasil Jovem nº 25 de março de 1973, destaca-se, que de janeiro a dezembro de 1971, foram recolhidos ao Setor de Recolhimento Provisório da FUNABEM 14.342 menores entre estes 8.123 devido à “vadiagem”. A mesma matéria destaca que devido à “conduta antissocial” foram internados no mesmo ano, no Instituto Padre Severino 654 menores (FUNABEM, 1973 p. 42).

É importante observarmos que o Instituto Padre Severino, no complexo de instituições que atendiam ao menor com conduta antissocial, funcionava como “porta de entrada”, sendo assim, o número de adolescentes internados disposto no quadro acima, não compreende aqueles inseridos nas demais instituições que compunham o sistema de atendimento gerido diretamente pela FUNABEM no Rio de Janeiro e em Minas Gerais.

Por isto afirmamos que historicamente o atendimento prestado pela FUNABEM e aquele realizado pelos estados e municípios das diversas regiões do Brasil, concentrou-se, sobretudo, na institucionalização de crianças e adolescentes em instituições do tipo fechadas e em se tratando dos adolescentes classificados como antissociais, tal atendimento foi realizado de forma exclusiva até a década de 1980.

Mas devemos destacar ainda, que a partir da década de 1970, verificamos de forma evidente a propagação dos discursos relacionados a prevenção à marginalização, à descentralização e interiorização da política nacional de bem-estar do menor e da interação comunitária. Ao longo da década da referida década ocorrem os Encontros Nacionais de Secretários Estaduais, Presidentes de Fundações Estaduais e Diretores de Serviços para Menores, o I tendo ocorrido em 1971 no Rio de Janeiro, o II em Belo Horizonte em 1972, e o III em 1973, no Rio Grande do Sul, no que tange a este último as três finalidades apontadas no Plano de Trabalho elaborado pelo Conselho da FUNABEM foram:

Interiorizar a campanha preventiva de marginalização de menores; descentralizar as atividades, distribuindo-as aos Estados e Municípios, contar com a participação da própria juventude num esforço conjugado para debelar os males que afligem este setor. (FUNABEM nº 28, março de 1974, p. 4).

Para além dos encontros destinados, a descentralização da política nacional de bem-estar e a troca de experiência no atendimento ao menor entre os estados e municípios, no ano de 1974, com a criação pela Lei 6.036, de 1º de maio, do Ministério da Previdência e Assistência Social, a FUNABEM passou a estar submetida à ingerência deste ministério, perdendo a autonomia administrativa e financeira alcançada quando de sua criação, por outro lado, ocupando espaço na agenda governamental ao lado de políticas públicas que futuramente alcançariam o *status* de políticas sociais setoriais, a exemplo da política de saúde, previdência e assistência, bem como, posteriormente, através da Lei 6.339, de 1 de setembro de 1977, sua inscrição no Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS).

O ano de 1974 pode ser considerado como ano chave para compreendermos as mudanças ocorridas na instituição de bem-estar, as quais nos referimos acima. Isso porque 1974 não foi um ano particular apenas para a ingerência da FUNABEM, mas para a direção social do Brasil⁵⁶. Lembremos que é neste período que se dá o “fim Milagre Brasileiro”⁵⁷ e o chamado processo de distensão política, no qual a presidência de Geisel se destacaria pela transição segura à democracia. Tais processos representaram a estagnação do crescimento econômico nacional, bem como, da “euforia modernizadora” conforme podemos verificar em Vianna (1998).

O ano de 1974 constituiu novo marco na trajetória da segunda modernização autoritária. O contexto político começa a sofrer mudanças no sentido de distensão lena e gradual anunciada pelo General Geisel, o curso do “milagre econômico” se interrompe, as questões sociais ressurgem; o presidente que então assume reforma o estilo decisório e administrativo de governo, no intuito de imprimir maior centralidade aos processos intraburocráticos. (VIANNA, 1998 p. 140).

⁵⁶ É importante ressaltarmos ainda as eleições realizadas em 1974, direcionadas ao Senado e à Câmara dos Deputados, as quais conservando condições mínimas de liberdade política, culminaram com o destaque do MDB, partido de oposição ao governo, que superou os votos da ARENA, partido representativa da direção do Estado brasileiro no período. Ao contrário disso, as eleições de 1976 para os municípios expressou a vitória da ARENA, em especial, em localidades do interior onde o conservadorismo político ainda presente, possibilitava processos de manipulação eleitoral conforme destacado por (Netto, 2014, p. 196).

⁵⁷ Estamos compreendendo por Milagre Brasileiro o período de crescimento econômico vivenciado pelo país entre 1969 a 1973, sob a ingerência da ditadura civil-militar no Brasil. Este período foi caracterizado pelo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), por taxas de crescimento nos setores de indústrias de base e infraestrutura, que resultaram em altas taxas de emprego, mas, reportando contraditoriamente, altos índices de inflação, aumento da dívida externa, da concentração de renda e da desigualdade social.

Alves (2005), ao abordar o processo de distensão no governo Geisel, nos informa que o “Estado de Segurança Nacional”, no período referido, passou a “preocupar-se com a criação de novos mecanismos para a obtenção de apoio político e social” para constituição de novas bases para legitimidade “o suficiente para a obtenção de apoio clientelístico” (ALVES, 2005, p. 223). E é exatamente a difusão deste tipo de apoio que temos a impressão de emergir no bojo do pós-1974.

As edições da Revista Brasil Jovem entre 1974 e 1978 expressam, em sua totalidade, matérias inscritas pelos discursos de prevenção, descentralização do atendimento e interação comunitária, fundamentadas pelas propostas de capacitação de pessoal, proposição de pesquisas e o chamado “conhecimento da realidade”. Parece-nos evidente ao acompanharmos o desenvolvimento das matérias desde sua criação até os últimos exemplares publicados no ano de 1978, que a partir da década de 1970 e particularmente através de 1974, ao Estado autocrático burguês instaurado pela ditadura civil-militar, não era possível nem interessava manter sob sua execução direta, o atendimento ao chamado “problema do menor”. Por isto, segundo matéria publicada na Revista Brasil Jovem nº 28, de março de 1974, a FUNABEM insistia, “na substituição do internamento por soluções menos onerosas, menos artificiais, menos anti-sociais e mais humanas” (FUNABEM, n. 28, 1974, p. 59).

No que tange especificamente ao objeto de nossa análise, o atendimento ao “menor portador de conduta antissocial”, foi também o ano de 1974, um ano-chave para a atenção da instituição de bem-estar a este público, evidenciado através do estudo⁵⁸ intitulado: “A experiência da FUNABEM na reeducação do menor de conduta antissocial”, que vem reforçar tanto o emprego das ações preventivas e terapêuticas, quanto do ideal de profissionalização e do trabalho,

⁵⁸ Faz-se necessário ressaltar a atuação de destaque do Centro de Estudos e Desenvolvimento de Pessoal (CEDEP) responsável a época por realizar os chamados estudos estatísticos acerca da realidade “do menor” no Brasil, bem como, acerca dos dados dos atendimentos realizados diretamente pela FUNABEM, pelos órgãos estaduais e privados e ainda, por realizar “capacitação do pessoal”, os profissionais inseridos nas instituições governamentais e aquelas vinculadas a iniciativa privada (filantrópica e caritativa).

que ficarão evidentes nas ações desenvolvidas propostas a este público na década seguinte.

Isso porque se a proposta de “distensão lenta e gradual” permitiu a evidenciação de atores políticos no cenário nacional, que a muito não se manifestavam como os movimentos sociais, e setores do Estado, que não estavam concentrados na cúpula política e decisória da União. Ao final da década de 1970, o chamado Poder Executivo, leia-se Estados e Municípios é convocado ao compromisso de partilha de intervenção junto à questão social, sendo igualmente envolvido neste processo o Poder Legislativo. Uma evidencia importante deste processo pode ser verificada no relatório publicado em 1976, Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, que se propôs a investigar o chamado “problema da Criança e do Menor Carentes no Brasil”.

O fim da década de 1970 evidenciava de fato um contexto de mudança. No que tange ao atendimento aos denominados menores infratores e/ou portadores de conduta antissocial, ousamos dizer que as mudanças consagradas neste período, sustentaram muitos avanços no que concerne a transformação do respaldo normativo e das instituições que historicamente os acolheram.

Mas se o contexto de mudança, que se anunciava na década de 1970 se instaura, em especial na década de 1980, ousamos afirmar que é nesta década, que se fundamenta o acúmulo evidenciado nos anos de 1990 e 2000, no que se refere aos avanços normativos e em nível de atendimento ainda que permeado por profundas contradições, que nos fazem acreditar que o binômio proteção/punição de fato foi suprimido pelo hiato da punição como forma de castigo.

5**Adolescente e Ato Infracional na cena contemporânea: a assistência como o contraditório instrumento promotor de direitos e perpetuador da punição**

Considerando 1889, como período, que marca a proposição da primeira instituição, que se constituíra como um marco da política de atendimento específica, para a criança e adolescente proposta pelo Estado brasileiro, a Escola XV de novembro verificamos, que as ações destinadas ao menor abandonado e delinquente percorreram pouco mais de um século evidenciando aspectos sociais, políticos, econômicos e culturais presentes em diferentes períodos históricos de nossa sociedade.

Ao analisar esta trajetória compreendemos, que as ações destinadas ao atendimento de crianças e adolescentes, sobretudo, aos pobres, são construídas, desconstruídas e reconstruídas ao longo do desenvolvimento da sociedade brasileira conservando aspectos de mudanças e permanências, que ao mesmo tempo em que avançam no sentido da proposição de direitos, conservam elementos violadores destes.

Aos adolescentes julgados e sentenciados pela autoria de atos infracionais, as contradições acima referidas se fazem presentes historicamente. Verificamos em períodos precisos de nossa história a proposição de discursos e em algum nível de ações, voltadas à proteção e promoção de seus direitos conviverem simultaneamente, com processos criminalizadores e punitivos, que a nosso ver, tornam-se evidentes e explícitos no cenário contemporâneo.

Da década de 1980, até o momento presente observamos, no cenário nacional e internacional, a produção de normativas e ações voltadas à proteção e promoção de direitos dos adolescentes denominados como autores de ato infracional, sendo estimuladas iniciativas, que podemos considerar como inovadoras, já que traspuseram a lógica histórica concentrada no atendimento em instituições fechadas.

Mas, contraditoriamente é ao longo deste mesmo período, que verificamos segundo os dados dos Levantamentos Nacionais do Atendimento Socioeducativo

divulgados, pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, o aumento gradativo do número de adolescentes julgados e sentenciados pela autoria de atos análogos à crimes inseridos, em instituições conceituadas como de privação e restrição de liberdade.

Para além do aumento do número de adolescentes em instituições fechadas, esta faixa etária é a mais atingida por mortes violentas no Brasil, segundo o Índice de Homicídios na Adolescência (IHA-2008), proposto por MELO e CANO (2008), que utilizando dados do SIM/DATASUS – Ministério da Saúde, realizam um comparativo entre as mortes por causas violentas que atingem a população geral e aquelas que atingem a faixa etária de 12 a 18 anos.

Os indicadores foram calculados para a população conjunta dos 266 municípios com mais de 100 mil habitantes no ano de 2008. [...] Enquanto as mortes por causas violentas (acidentes, suicídios e homicídios) representam 12% do total de mortes na população total, para os adolescentes esse percentual foi 65%. Ou seja, quase três de cada quatro mortes de adolescentes em 2008 correspondem a causas evitáveis (MELO E CANO, 2008, p. 16).

Ao longo das décadas de 1990 e 2000, apesar de caminharmos na estruturação de normativas, instituições, programas e serviços destinados à promoção, efetivação e proteção de direitos de crianças e adolescentes no Brasil, segundo os dados evidenciados por órgãos e pesquisas oficiais, os meninos e meninas pertencentes à faixa etária inscrita na adolescência, vêm sendo inseridos em instituições fechadas, com liberdade privada ou restrita e/ou sendo alvo de mortes violentas. Ambos os índices reportam crescimento assimétrico anual revelando-nos, que nossos esforços em prol da construção e defesa dos direitos deste segmento, ainda estão aquém das necessidades daqueles aos quais estão dirigidas.

Mas apesar dos índices de violência reportarem de forma generalizada a exposição da população adolescente e jovem no Brasil, é essencial afirmarmos, que nesta estamos considerando essencialmente os pobres, para os quais o processo de vitimização tem sido naturalizado e banalizado conforme refere Fraga (2008).

Os jovens pobres são, assim, as principais vítimas da violência criminal, seja devido às consequências dos conflitos travados com a polícia, da ação de grupos de extermínio ou de rixas entre quadrilhas. A capacidade de vitimizar pessoas

cada vez mais jovens dos estratos populares, de forma tão banalizada e invisível, apresentou-se como um dos aspectos mais relevantes da violência da criminalidade dos anos 1990. Banalizada, pela frequência constante com que ocorre o evento, e invisível, pelo fato de a ocorrência dessas mortes não produzir manifestações públicas ou reivindicações políticas para reverter o quadro existente ou nem mesmo ganhar relevante destaque na imprensa (FRAGA, APUD SALES ET AL. 2004, p. 86).

Se compreendemos que as mortes de adolescentes pobres não têm despertado a atenção por parte da mídia, nem têm sido alvo de manifestações públicas, não podemos negar que a autoria de atos infracionais por este mesmo grupo tem ocupado ao longo da década de 1990 e 2000, tanto a atenção por parte dos veículos de comunicação, que estimulam ações mais severas e punitivas difundindo junto à população, o sentido de impunidade com que seriam tratados os ainda considerados “menores”, quanto a atenção do Estado.

O Estado brasileiro, considerando suas diferentes instâncias, ao longo das duas últimas décadas vem destinando investimentos voltados à implantação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), conforme descrito no Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei de 2010.

A trajetória de implementação do SINASE tem reunido um conjunto de ações que busca, descentralizar e qualificar o atendimento socioeducativo no território nacional. Nos últimos anos para o reordenamento físico foram investidos 198 milhões, em 80 obras, criando 2 mil novas vagas buscando a adequação dos espaços aos parâmetros do sinase, parte deles ainda em execução. Quanto às medidas em meio aberto de LA e PSC, destaca-se a expansão das unidades públicas de atendimento do SUAS, com o reforço orçamentário de cerca de 100% dos recursos, atingindo o quantitativo de R\$ 48.401.664,00 (quarenta e oito milhões e quatrocentos e um mil e seiscentos e sessenta e quatro reais) anuais de cofinanciamento Federal para 906 municípios. (SDH, 2011, p. 5).

Acerca da atuação do Estado podemos destacar ainda, no que concerne à realidade do Estado do Rio de Janeiro, as cifras destinadas ao Departamento de Ações Gerais Socioeducativas, intitulado recentemente como “Novo DEGASE”, instância submetida também de forma recente à Secretaria Estadual de Educação, responsável pela execução de medidas socioeducativas privativas e restritivas de Liberdade. Segundo a prestação de contas disposta no Orçamento Anual 2012,

publicado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do estado do Rio de Janeiro (SEPLAG), para o referido ano o orçamento do gestor do atendimento socioeducativo no estado alcançaria as cifras dos R\$128.794.958.

Não podemos negar, diante dos dados acima expostos, que o Estado brasileiro venha dispensando atenção à temática, que integra o atendimento ao adolescente sentenciado como autor de ato infracional, mas esta está concentrada centralmente, nos recursos destinados ao cumprimento de medidas socioeducativas. Verifica-se, que grande parte do financiamento destinado à área, tem sido concentrado, em especial, na construção de unidades com característica de fechamento, e na tentativa de manutenção da estrutura de funcionamento das instituições e dos serviços, não sendo se destacando entre estas ações, aquelas voltadas diretamente à promoção dos direitos destes adolescentes, a exemplo de investimentos nas áreas de educação, saúde, cultura, esporte e lazer.

Sendo assim, no capítulo que segue, buscando propor análises que encerrem o conjunto de elaborações que estruturaram o presente trabalho focamos nossa atenção, em compreender os esforços empreendidos pelo Estado brasileiro, ao longo dos anos de 1990 e 2000, no que se refere à proposição da Política de Atendimento destinada ao adolescente sentenciado como autor de ato infracional e sua particularidade neste período histórico.

Desejamos entender de que forma a política pública, destinada ao grupo de adolescente aqui enfocada, é estruturada no Brasil, a partir de 1990, considerando as transformações ocorridas em nossa sociedade entre as décadas de 1970 e 1980, refletidas na abertura política e nas reivindicações dos movimentos sociais, que alcançarão como ponto culminante, a promulgação dos marcos normativos, que orientarão a estruturação da política de atendimento destinada, a criança e ao adolescente, em especial, ao grupo sobre o qual nos debruçamos. Considerando a trajetória das ações inscritas na política de atendimento aqui em destaque, realizada nos capítulos anteriores e a estrita vinculação desta a chamada assistência, no capítulo que segue concentraremos esforços em compreender em especial, de que forma o atendimento aos adolescentes sentenciados judicialmente pela prática de ato infracional, ao cumprimento de medidas socioeducativas, se vincula contemporaneamente a Assistência Social.

Para a análise que aqui se pretende estamos considerando, que o período pós-abertura política evidenciou uma série de avanços e conquistas no plano das políticas sociais brasileiras, entre estas na política de atendimento à criança e ao adolescente. No entanto, nossa ascensão tardia em termos de estruturação legal de direitos e políticas sociais, se realizou num período extremamente ofensivo à possibilidade de efetivação destes.

Referimo-nos ao contexto em meio ao qual, as condições de trabalho e vida da classe trabalhadora sofreram rebatimentos consideráveis, em consequência da “crise estrutural do capital” e das saídas propagadas pelos Estados, que reportaram alterações no “mundo do trabalho”, implicando alterações profundas ao padrão produtivo pautado no fordismo materializando-se após a década de 1970, “pelas formas flexibilizadas e desregulamentadas, das quais a chamada acumulação flexível e o modelo japonês ou toyotismo são exemplos” (ANTUNES, 2011, p. 190).

Evidenciando-se, sobretudo, através do desemprego estrutural as transformações no mundo do trabalho e nas condições de vida da classe trabalhadora são rebatidas ainda, pelas alterações no padrão de proteção social fundamentados pela ofensiva neoliberal e concretizados por meio do processo de contrarreforma encampado pelo Estado brasileiro. Tais condicionantes apresentando barreiras objetivas à consolidação e materialização das conquistas em termos de direitos alcançadas na esfera legal.

Inscrito e como mais um agravante deste processo, podemos destacar o movimento aludido por Loic Wacquant (2003) evidenciado na década de 1990, no que tange à atrofia do chamado Estado-providência (social), a hipertrofia do Estado-penal, que revela a reconfiguração das ações estatais concentradas na administração/gestão das consequências geradas pelo modelo de capitalismo consonante a seu estágio atual. A intervenção estatal junto às diversas expressões da questão social vincula-se de forma prioritária neste período, a uma política criminalizadora focada na contenção explícita dos “pobres”.

Para o grupo de adolescentes sobre os quais nos debruçamos a postura criminalizadora, punitiva e de contenção inscrita nas ações do Estado não representa nenhuma inovação, estes historicamente se inscreveram como público-alvo das ações de cunho de controle propagadas pelo Estado, como recurso

voltado à regeneração da personalidade patológica seu disciplinamento e adequação ao modelo de sociedade vigente e às normas por ela impostas.

No entanto, se a análise da trajetória das ações destinada a este grupo de adolescentes nos revela que ao longo do desenvolvimento histórico da sociedade brasileira, tais medidas foram sendo radicalizadas, no sentido de punição é essencial compreendermos também, que em um período preciso no contexto nacional, estas ações conseguiram em alguma medida, transpor a lógica punitiva e criminalizadora concentrada no atendimento inscrito nas medidas privativas de liberdade, fundamentando-se pelo *status* educativo, ampliada para o contexto comunitário, embasada, ao menos legalmente, por princípios de direitos humanos, destinados a defesa e efetivação de seus direitos.

Mas é contraditoriamente, neste mesmo período, que a intervenção do Estado brasileiro sobre a pobreza revela face profundamente punitiva. Podemos considerar que tal face reporta rebatimentos diretos sob as políticas sociais, dirimindo os avanços tardios por nós alcançados, em termos de proteção social. As ações desta esfera são duramente atingidas pela ofensiva neoliberal, implicando no aprofundamento dos traços seletivos que as embasaram historicamente, coroadas por processos de focalização, privatização e precarização, sendo a política de assistência social segundo BERHING e BOSCHETTI (2009):

A política que mais vem sofrendo para se materializar como política pública e para superar algumas características históricas como: morosidade na sua regulamentação como direito (a LOAS só foi sancionada em 1993 e efetivada a partir de 1995); redução e residualidade na abrangência, visto que os serviços e programas atingem entre 15% e 25% da população que deveria ter acesso aos direitos, manutenção e mesmo reforço do caráter filantrópico, com forte presença de entidades privadas na condução de diversos serviços, sobretudo, os dirigidos às pessoas idosas e com deficiência; e permanência de apelos e ações clientelistas (Berhing, 200b; Boschetti, 2003) e ênfase nos programas de transferência de renda de caráter compensatório. (BERHING E BOSCHETTI, 2009, p. 161-162).

Por outro lado, o espectro do “Estado penal” avança no sentido de aprofundamento dos traços punitivos, de controle social, contenção e em busca de ocultar os compreendidos como inadaptáveis. Segundo dados estatísticos divulgados pelo Instituto de Segurança Pública, autarquia submetida à Secretaria de Estado de Segurança Pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro, em

2013 o número de adolescentes apreendidos foi de 7.222, em 2014, este número subiu para 8.380 e até agosto de 2015, alcançávamos o número de 7.024⁵⁹.

Os maiores índices de apreensões de adolescentes estão concentrados em cidades da região metropolitana, a exemplo de São Gonçalo entre os bairros de Neves (2013 – 313, 2014 – 428 e 2015 – 200) e Alcântara (2013 – 399, 2014 – 382 e 2015 – 232) e na Baixada Fluminense, a exemplo do município de Belford Roxo (2013 – 233, 2014 – 310 e 2015 – 179). “Coincidentemente”, tais municípios, com atenção especial a Belford Roxo, são aqueles que apresentam os piores índices socioeconômicos entre estes o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e aqueles relacionados à pobreza e desigualdade social.

Tais dados revelam, que se nos municípios acima destacados o Estado não tem sido presente, no que tange à promoção de políticas públicas voltadas à proteção social, tal presença tem sido cumprida de forma eficaz, através de políticas de segurança pública, por meio de recursos de criminalização e encarceramento dos adolescentes e jovens pobres. Neste sentido, compreendemos, que o cenário contemporâneo vem oferecendo sérios obstáculos para a efetivação dos avanços em termos de proposição, gestão e execução da política de atendimento e dos direitos de crianças e adolescentes pobres, em especial, para os adolescentes enquadrados como marginais, bandidos e infratores.

Se a política de atendimento destinada ao adolescente sentenciado pela prática de ao infracional foi historicamente marcada por processos criminalizadores evidenciados, em especial, por sua contenção e isolamento em instituições fechadas, este quadro apresentou alterações consideráveis no trânsito entre as décadas de 1980 e 1990, iniciando pela proposição do atendimento pautado em princípios de proteção integral e direitos invioláveis, tendo por recurso, as unidades de semiliberdade e a execução das medidas em meio aberto de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviço à Comunidade, como alternativas à lógica histórica de institucionalização e confinamento.

No entanto, apesar destas conquistas na ampliação do escopo de atendimento ao adolescente sentenciado ao cumprimento de medidas socioeducativas, os levantamentos oficiais nos informam que estes meninos e

⁵⁹ Dados disponíveis em <<http://www.isp.rj.gov.br>>, estatísticas, planilhas consolidadas, apreensão de menores.

meninas permanecem sendo inseridos por ordem judicial, em instituições privativas e restritivas de liberdade, sendo as medidas em meio aberto configuradas não como um recurso alternativo à internação, mas sim, como um recurso a mais no processo de “responsabilização” a estes imputado.

Para as considerações que finalizam este trabalho optamos por iniciar o presente capítulo, reportando as mudanças no que tange à política de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil, tendo por foco o atendimento ao adolescente sentenciado pela prática de ato infracional ao cumprimento de medidas socioeducativas, considerando os condicionantes presentes ao final da década de 1970, ensejado, sobretudo, pelo debate acerca da descentralização do atendimento.

Aliado a isto, consideramos como essencial destacar os elementos que particularizaram as ações inscritas na política de atendimento destinada ao adolescente considerado autor de ato infracional, no trânsito entre as décadas de 1980 e 1990, quando verificamos de fato, elementos que extrapolam o atendimento institucional e reportam uma potencial estruturação “extramuros” embasada pelo princípio de incompletude institucional pautada pelo viés intersetorial, entre as diferentes políticas públicas e o caráter comunitário e de participação social.

Mas se reconhecemos que este movimento reportou avanços em termos de estruturação de uma política pública, é essencial abordarmos na presente construção, os processos, que a fragilizaram e em alguma medida vêm obstaculizando sua plena efetivação, rebatida pelos ideais neoliberais e pela precarização e privatização impostas às políticas sociais setoriais e, sobretudo, à Política de Assistência Social, resultando ainda, numa retomada de fundamentos extremamente conservadores, direcionados de forma brutal ao ataque dos direitos dos adolescentes reconhecidos socialmente como infratores.

Propomos centralmente no capítulo que encerra o presente trabalho de tese, a análise da expressão atual da política de atendimento destinada ao adolescente acusado e sentenciado judicialmente pela prática de ato infracional, considerando o respaldo normativo direcionado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente reafirmado, na Lei 12.594, de 2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e regulamenta a aplicação das medidas

socioeducativas e a vinculação deste, à Política de Assistência Social, por meio da interface com o Sistema Único da Assistência.

5.1

Reconfigurações no atendimento ao “problema do menor no Brasil”: Considerações sobre os condicionantes presentes a partir da década de 1970

Conforme ressaltamos ao final do capítulo anterior, os documentos históricos que destacam a condução da Política de Atendimento à criança e ao adolescente sobre égide da FUNABEM referem, a partir da década de 1970, em especial, de 1974, discursos recorrentes sobre as alterações nas ações prestadas pela instituição de bem-estar, voltadas à descentralização e interiorização da PNBEM, em detrimento da condução centralizadora e dos atendimentos concentrados nas grandes capitais.

Os discursos presentes nos documentos oficiais revelam também, que para o “sucesso” das ações voltadas a lidar com “o problema do menor”, a Interação Comunitária, seria recurso essencial, destinada a superar a lógica de “internamento”, evidenciada como medida onerosa para a administração pública federal.

Ocorre que, a nosso ver, a proposta de reconfiguração do referido atendimento e a desvinculação gradativa deste, da direção centralizadora embasada pela FUNABEM, está associada a contextos que extrapolavam a gestão em si desta política e que se inscreviam de forma mais ampla, nos acontecimentos políticos, sociais e econômicos vivenciados à época, que implicaram alterações profundas, ao estabelecimento e defesa de direitos de crianças e adolescentes no Brasil.

No que se refere ao contexto político, estamos considerando aqui, a particularidade inscrita no governo do presidente Ernesto Geisel (1974-1979), no sentido da lenta, gradual e segura distensão política almejada. Neste processo foi facultado certo nível de liberdade política expressa, por exemplo, nas eleições de 1974, para senadores e deputados, que representou em alguma medida, a superação da hegemonia partidária vinculada à direção social do país à época; nas

eleições para os governos dos municípios em 1976, que evidenciou a manutenção aos vínculos de conservadorismos eleitoral vigentes no país até o momento, e nas eleições indiretas de 1978, para governador, na qual Paulo Maluf alcança vitória inesperada. (NETTO, 2014).

O sentimento de relativa liberdade e o presente inconformismo vai gradativamente sendo compartilhado por diferentes estratos da população representados em diferentes grupos e movimentos sociais. No início da década de 1970, destaca-se o posicionamento da Igreja Católica contra atos de tortura e pela mobilização comunitária, particularizada pelas Comunidades Eclesiais de Base.

A partir da segunda metade da referida década verificamos, a presença dos movimentos associativos de bairro concentrados, referenciados nas associações de moradores, as quais evidenciavam demandas referentes a condições mínimas de vida, a exemplo das mobilizações em prol do direito à habitação digna, água, transporte e etc. (GOHN, 1995). Aliado a estes movimentos, se destacou a força do movimento grevista que eclodiu em São Paulo, em 1978, que evidenciava que “novos” e diferentes rumos, se desenhavam na sociedade brasileira.

No que tange ao aspecto econômico vivenciamos no período referido os rebatimentos da economia externa, particularizada pela chamada “crise do petróleo” (1973); processos relacionados ao endividamento externo, experienciando ainda, a diminuição do acúmulo do Produto Interno Bruto (PIB), bem como, a evidência de altos índices de inflação, que explicitavam a derrocada do Milagre Brasileiro, que dirimia consigo, a euforia do desenvolvimento e do progresso, que funcionaram até então, como evidências de um governo promissor.

[...] se o PIB crescera 14% em 1973, esta taxa caiu para 8,2% em 1974 e bateu nos 5,1% em 1975. O crescimento da indústria indicava mais eloquentemente o que se estava passando: os extraordinários 17,03% de 1973 caíram para 8,4% em 1974 e não foram além de 4,9% em 1975. E a inflação avançava: 28,6% em 1973, 27,8% em 1974 e preocupantes 42% em 1975. (NETTO, 2014, p. 188).

“Com o índice de inflação alcançando a escala de 53,9% em 1978 e 49,9 bilhões de dólares como saldo da dívida externa em 1979” (Netto, 2014, p. 192), os rebatimentos para as condições de vida da população brasileira reportavam reflexos latentes. No que

tange especificamente à criança e ao adolescente, tais rebatimentos também pareciam estar evidentes e em alguma medida, demandar ações emergenciais destinadas à intervenção pública, sobre as diversas expressões da questão social vivenciadas por estes meninos e meninas. Em 1976, a Câmara dos Deputados publicava o documento intitulado “A Realidade Brasileira do Menor” no qual constava o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito, voltada a investigar o Problema do Menor no Brasil no referido período.

Segundo dados publicizados pela chamada CPI do Menor, em consulta aos 3.953 municípios pertencentes à Federação, foi possível concluir que a população entre 0 a 18 anos alcançava o número de 48.226.718, estando em maior concentração nas regiões Sudeste 20.699.545 e Nordeste 15.260.554.

Focando seu estudo sobre as circunstâncias da marginalização do menor⁶⁰, o documento referido adota a denominação “Menor Carenciado”, para referenciar o grupo de crianças e adolescentes privados do atendimento de suas necessidades básicas como: habitação, saúde, educação, segurança social etc., que segundo o relatório integraria o contingente de 13.542.508, dos quais, 5.104 estariam localizados na região Nordeste, relacionados “ao baixo padrão de vida da população” e 5.052,617 presentes na região no sudeste, rebatidos pelo “elevado contingente populacional, sempre acrescido das correntes migratórias que se deslocam no sentido norte-sul” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1976 p. 25).

Os dados constantes no referido relatório destacam ainda a ineficácia do atendimento ao “menor” nos contextos estaduais e municipais, destacando os déficits de atendimento no que concerne à educação, ações de prevenção e auxílio, profissionalização e assistência médica. No que tange à Ação Governamental, apesar de reconhecer os préstimos realizados pela FUNABEM, no atendimento ao problema do menor no Brasil, a manifestação dos membros da CPI do menor, ressaltava, que tais ações se concentravam, sobretudo, no Centro-piloto, no Rio de Janeiro e evidenciavam a incapacidade da referida instituição, em lidar com o

⁶⁰ É válido ressaltar que no item dedicado à análise das causas da marginalização do menor, o relatoria destaca três eixos de análise: A desagregação familiar – compreendida como “a causa mais próxima a condicionar a marginalização do menor”, a pobreza – compreendida como geradora de mazelas sociais, que levam à “marginalização do indivíduo na comunidade em que vive” e a precariedade do poder aquisitivo da população “que vivem nas maiores cidades brasileira” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1976, p. 31-38).

problema do menor nas mais variadas regiões do país, apontando junto às FEBEMs a presença insuficiente de recursos.

A análise do problema do menor disposta no documento aqui referido apontava a preocupação entre os rebatimentos da pobreza para o “bem-estar” dos menores e a forma como as ausências de condições mínimas de vida, poderiam implicar “problemas sociais de ordem diversas, inclusive no tocante à criminalidade”:

A pesquisa efetuada pela CPI junto aos municípios brasileiros verificou a existência de 111.812 delitos praticados por menores no Brasil, em 1975, sendo os maiores índices verificados no Sudeste (44,17%) e Nordeste (37,98%).

De acordo com a natureza, os atos antissociais praticados por menores no país estão assim descriminados:

| | |
|--|--------|
| Furto..... | 83,00% |
| Homicídio ou tentativa de homicídio..... | 29,02% |
| Delitos Sexuais..... | 46,16% |
| Outras Ocorrências..... | 49,67% |

Os índices mais elevados encontram-se nas regiões Sudeste e Nordeste. O grande percentual referente a furtos evidencia o baixo padrão de vida dos menores envolvidos.

E o mais grave: a taxa de criminalidade vem aumentando nos últimos anos, segundo depoimento prestado por autoridades abalizadas perante a CPI.

A criminalidade provoca a insegurança nas grandes cidades brasileiras: assaltos, furtos sequestros são os crimes mais frequentes, contribuindo, inclusive, para prejudicar o desenvolvimento turístico.

Senão forem tomadas urgentes medidas preventivas e de recuperação dos menores infratores, a vida se tornará insuportável para todos nas grandes cidades brasileiras. (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1976, p. 29).

As medidas urgentes de serem tomadas junto aos menores infratores se destinariam, assim, a proteger a sociedade contra a difusão generalizada dos prejuízos ocasionados pela criminalidade. O crescimento anual do contingente de meninos e meninas envolvidos na autoria de atos infracionais parecia demonstrar, que as ações propagadas pela FUNABEM, não vinham apresentando o efeito desejado nem na prevenção, de adolescentes compreendidos como carentes e abandonados envolverem-se na autoria de atos análogos a crimes, nem mesmo na reeducação/recuperação dos adolescentes já perfilados como infratores.

Se os esforços para a solução do referido problema, segundo o discurso oficial da FUNABEM, concentraram-se na intervenção contra a pobreza e na concessão de serviços básicos, em meados da década de 1970, tais ações teriam que dar conta de um novo desafio, a evidenciação do uso de drogas pela faixa etária adolescente. Nominados como “tóxicos”, as drogas, são destacadas como mais um agravante ao aprofundamento da conduta antissocial dos menores portadores de personalidades desviantes, aprofundadas pelo “meio social” em que viviam.

A preocupação com os chamados “tóxicos”, ainda que de forma mais contundente proclamada ao final da década de 1970, se destaca como tema especialmente tratado na edição de nº 23 da Revista Brasil Jovem, publicada em dezembro de 1972. A matéria intitulada: “Tóxicos, passaporte para a loucura”, buscando situar as razões para o uso de drogas, reporta, segundo pesquisadores, “médicos, sociólogos e antropólogos, a recorrência de pelo menos dois motivos determinantes: *“a necessidade de fuga e o desejo de contestação”* (FUNABEM, n. 23, 1972, p. 34). A matéria em destaque apontava “um alerta para a juventude brasileira”, não se atendo especificamente ao problema do menor com conduta antissocial. No entanto, a utilização dos chamados tóxicos, bem como, a atividade criminosa dele advinda, se inscreveram, a partir de então, como mais um desafio no atendimento aos adolescentes classificados como infratores, passando na década seguinte, a integrar os indicadores que reportavam as causas da conduta antissocial e os atos infracionais cometidos.

É importante compreendermos, que a relação entre o uso de drogas na faixa etária adolescente e jovem, bem como, a vinculação desta ao desenvolvimento de “condutas antissociais” não se expressa como um fato aleatório descolado do contexto social vivenciado no cenário nacional neste período. Vera Malaguti Batista, na pesquisa em que buscou analisar a relação entre as drogas e a juventude pobre no Rio de Janeiro, destaca a década de 1970, mais especificamente o ano de 1973, como ano no qual se fez sentir as consequências da Lei 5.726, de 1971, que transpunha as premissas criminais inscritas no Código Penal, vinculando-se à Lei de Segurança Nacional. Segundo a referida autora, “esta lei sintetiza o espírito das primeiras campanhas de “lei e

ordem” em que a droga era tratada como inimigo interno” (BATISTA, 2003, p. 94).

Sendo assim, o processo de criminalização das drogas por meio de seu consumo e comercialização, que se estende inicialmente sobre a faixa etária adolescente e jovem de classe média, será reconfigurado na década de 1980, quando segundo (BATISTA, 2003, p. 94), “se volta a um padrão mais popular de criminalização por drogas”.

Considerando a situação econômico-social do país ao final da década de 1970, que embasava os discursos por intervenções urgentes junto ao problema do menor e considerando que as ações desenvolvidas pela instituição de bem-estar estavam aquém das necessidades evidenciadas por seu público-alvo, difunde-se e sedimenta-se a partir deste período, o discurso da necessidade de racionalização e otimização do atendimento ao menor propagada pela FUNABEM e vinculada ao *slogan* “Modernizar para Funcionar”, difundido pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (RIZZINI E RIZZINI, 2004, p. 47).

Vinculado estritamente a este fim, foi proclamada a importância da integração da FUNABEM ao Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). Em uma das últimas edições da Revista Brasil Jovem, a de número 40, publicada em 1978, a matéria intitulada “Programas de Proteção Social ganham maturidade com a criação do SINPAS”, destaca o referido sistema como ponto culminante de uma “evolução natural” do sistema de previdência social brasileiro, e como causas que motivaram a criação do SINPAS: “o natural propósito de levar mais longe os aperfeiçoamentos estruturais que esta firme evolução vinha ensejando”, bem como, a necessidade de resolver problemas anteriormente existentes no sistema protetivos, “alguns dos quais criados e agravados pelas reformas anteriores, sem prejuízo das vantagens que tornavam o seu *saldo nitidamente favorável*” (FUNABEM, n. 40, 1978, p. 49).

Para além do propósito de unificação do atendimento em nível de sistema, a institucionalização de órgãos gestores das diferentes políticas sociais setoriais, tais como, saúde, previdência e assistência, a matéria destacava ainda, a importância do foco de estruturação no que tange aos programas de proteção social com a “criação do Fundo de Previdência e Assistência Social” (FUNABEM, n. 40, 1978, p. 51). Em se tratando especificamente da FUNABEM,

segundo a reportagem aqui em destaque, não houve grandes alterações em sua gestão e proposição de atendimento, a mesma permanecia destinada ao atendimento voltado à promoção do menor, sendo-lhe facultada a subvenção em caráter complementar de “programas a cargo das entidades estaduais ou assistenciais de assistência ao menor” (FUNABEM, n. 40, 1978, p. 52).

Ao final da década de 1970, as saídas para lidar com o problema do menor e o enfrentamento dos rebatimentos da evidente crise econômica em meio a qual, o Brasil ingressa a década de 1980, fundamentaram-se por argumentos e justificativas gerenciais, pautados na reconfiguração do atendimento e na racionalização dos procedimentos a este destinado, que buscavam ocultar o fato de que, a gestão centralizadora inscrita em âmbito federal, não conseguira alcançar as metas propostas pela FUNABEM desde a data de sua criação.

Em segundo lugar havia de fato, uma comoção política para a descentralização da gestão do orçamento e das políticas públicas e entre estas, da política de atendimento ao menor, para as esferas estaduais e municipais, considerando a incapacidade da esfera da União, em dar conta de atender as demandas de todo o território nacional, em consequência de sua extensão, bem como, das particularidades culturais e regionais do Brasil.

Mas é preciso considerar como fato inquestionável, que o projeto de sociedade e de intervenção junto ao problema do menor, em meio ao qual ao FUNABEM foi construída e pelo qual se propagou por quase duas décadas estava, gradativamente em vias de erosão, assim como o projeto centralizador direcionado pelo governo militar.

Outro fator que não pode deixar de ser considerado, que se tornara central e mais evidente na década de 1980, relaciona-se à presença de movimentos sociais e figuras políticas, que questionavam o atendimento prestado sobre a égide da instituição de bem-estar, tecendo críticas à permanência da lógica de confinamento e institucionalização compulsória de crianças e adolescentes pobres e a propor projetos alternativos de atendimento.

Fato é que em eminência do processo de abertura política e liberalização, a instituição de bem-estar não apresentava mais a utilidade a que correspondera, sob a ingerência centralizadora e autoritária que chegava ao fim após duas décadas no país. A estrutura e a particularidade do atendimento prestado pela FUNABEM,

fundamentados pela perspectiva de controle social e contenção de crianças e adolescentes pobres, foi submetida a um amplo processo de reconfiguração, embasado por interesses gerenciais, mas superando-os, através de uma dinâmica impressa pelos movimentos sociais e por alguns grupos profissionais atuantes à época.

A exemplo de alguns pesquisadores brasileiros que se propõem a analisar a política de atendimento destinada à criança e ao adolescente sobre a égide da ditadura civil-militar no Brasil, Vicente de Paula Faleiros (2009, p. 72) irá concluir, “que a política da ditadura para a infância foi um fracasso”. Pela análise dos documentos históricos e das ações propagadas pela FUNABEM, a que tivemos acesso, ao longo da pesquisa que aqui se destaca, não compreendemos as ações realizadas ao longo da ditadura civil-militar no Brasil como um fracasso.

Foi neste período e pelas ações da FUNABEM, que podemos considerar, que a Política de Assistência, atenção e atendimento à criança e ao adolescente, se apropria de estruturas administrativas e técnicas mínimas, ainda que embasadas e a serviço do projeto de sociedade imposto naquele período. É importante considerarmos, que a FUNABEM reportou sua atenção a um grupo de crianças e adolescentes, que no período referido, evidenciavam de fato situações de desamparo, exposição e vitimização, como por exemplo, as crianças portadoras de deficiência e os órfãos. Não podemos negar que análises positivas sobre a Política de Atendimento à criança e ao adolescente no Brasil, sob a égide da FUNABEM possam ser realizadas.

No entanto, é essencial não nos esquecermos de todas as crianças e adolescentes, que pelo autoritarismo e centralização das ações na referida instituição, foram submetidos ao confinamento, a perda de vínculos familiares, e a diversas formas de maus-tratos. Quanto ao grupo de adolescentes sobre os quais nos debruçamos, não nos esqueçamos também, que a difusão e o aprofundamento da internação como medida compulsória e exclusiva, vincula-se estritamente ao modelo de atendimento e à prestação das ações sobre o ideal de bem-estar, proteção e regeneração almejado e propagado pela FUNABEM, no período de sua criação e ao longo de sua ingerência.

5.2

Interação comunitária e descentralização: considerações sobre as transformações na política de atendimento para criança e adolescente no Brasil, a partir da década de 1980

Que a política de atendimento destinada à criança e ao adolescente ingressa a década de 1980, portadora de transformações consideráveis⁶¹, a análise da trajetória destas ações não nos deixa dúvidas. No entanto, tais transformações, conforme citamos anteriormente, longe de se constituírem como um movimento endógeno e particular a esta área temática, podem ser consideradas, reflexo de um movimento mais amplo de transformações político-sociais, vivenciado na conjuntura nacional.

Apesar do evidente insucesso da FUNABEM, no que tange à qualidade do atendimento prestado à criança e ao adolescente, e ao alcance das metas estipuladas, a instituição de bem-estar ingressa a década de 1980, ainda como normatizadora, gestora e executora do atendimento a este público. O recurso para a visibilidade de suas ações não se dava mais através da Revista Brasil Jovem, sobre a qual tivemos acesso como última edição, a de número 42, publicada em 1978.

Mas no lugar destas edições pudemos encontrar as Revistas Espaço, também publicada pela FUNABEM, tendo acesso aos exemplares entre 1983 e 1984, que evidenciavam em diversas matérias, a atuação junto ao chamado menor, a partir de princípios e valores que se diferenciavam sobremaneira, daqueles que embasaram a atuação da instituição até o referido período. O primeiro volume desta revista, publicada em outubro de 1983, reporta uma linguagem estritamente vinculada à área da educação, destacando ações desta esfera, como recurso para atuar junto ao público-alvo atendido pela FUNABEM.

⁶¹Apesar de compreendermos, que as mudanças ocorridas no referido período, no que tange ao atendimento de crianças e adolescentes no Brasil, estiveram embasadas por premissas transformadoras, não podemos deixar de elucidar as contradições presentes neste processo. O ano de 1979 foi decretado pelo UNICEF, Ano Internacional da Criança fato que mobilizou mundialmente diversos países a investirem esforços neste sentido. No entanto, no mesmo ano, no Brasil foi promulgada a versão revisada do Código de Menores (1979), a qual destacava oficial e explicitamente o conceito de Situação Irregular.

Contra a intervenção policial no atendimento ao menor

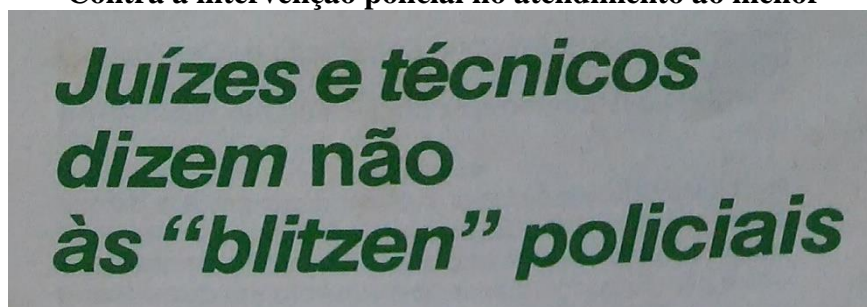


Figura 29: Revista Espaço n. 1, outubro de 1983, p. 8

Menor como público-alvo da educação e não da polícia

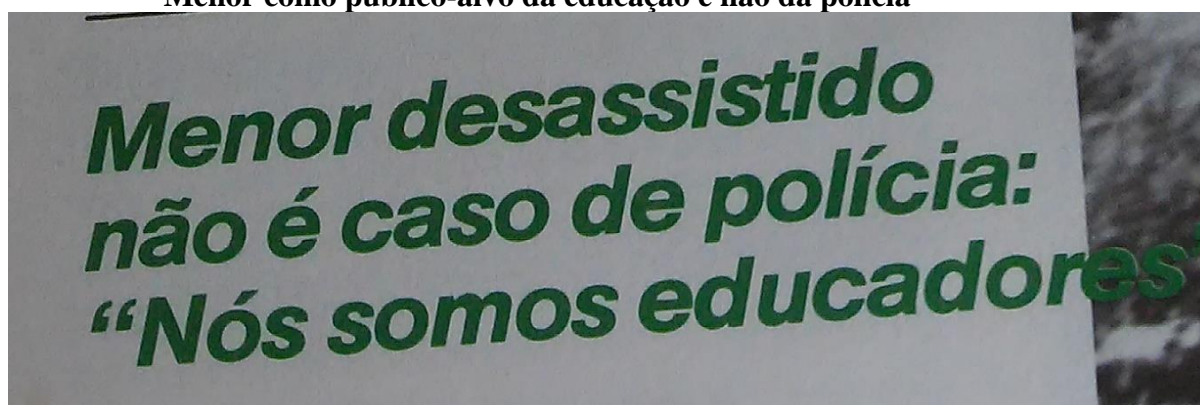


Figura 30: Revista Espaço n. 1, outubro de 1983, p. 16.

Se o princípio educativo fundamentaria as ações da instituição a partir da década de 1980, a proposta de descentralização político-administrativa, da política pública destinada ao atendimento à criança e ao adolescente, também integrará os debates desta década.

Em “entrevista” à edição de n. 2, da Revista Espaço, publicada em dezembro de 1983, o então presidente da Fundação Estadual de Bem-Estar de Menor de Minas Gerais, o pedagogo Antônio Carlos Gomes da Costa, abordando a direção do atendimento à criança e ao adolescente no Brasil pela década seguinte, até 1994, destaca em resposta às perguntas elencadas pelo entrevistador, o que a seu ver, se constituiria como estratégia central para este atendimento: a participação dos municípios.

R – Como o senhor analisa a relação da Reforma Tributária ⁶² com o problema do menor marginalizado?

⁶² As Reformas Tributárias realizadas sob a ingerência do governo militar no Brasil determinaram, a centralização da arrecadação no orçamento da União. Entre 1964 e 1966, o referido orçamento se alarga compreendendo os Estados e Municípios através dos Fundos de Participação dos Estados e

C – O município é a base da Federação, mas não era reconhecido como tal. A rua, o calçamento, a rede de esgoto, os postes de luz passam pelo município. O Estado e a União são esferas, por natureza, mais distantes dos problemas sociais cotidianos das comunidades. No entanto, a estrutura tributária anterior à Reforma, privilegiava a União, restringia o Estado e esmagava o Município. A concentração chegou a tal ponto que do total arrecadado 81% iam para a União, 15% para o Estado e apenas 4% ficavam no Município. Dessa forma, os prefeitos, embora sensibilizados e pressionados por uma realidade social dramática, pouco ou nada podiam fazer. A Reforma Tributária permitiu às prefeituras a municipalização e a regionalização do trabalho assistencial e educativo dirigidos à infância e adolescência (FUNABEM, n. 2, 1983, p. 20).

A perspectiva educativa e a descentralização político-administrativa pautadas, tendo por premissa, o potencial territorial e a ação local, não reportavam apenas questões gerenciais de condução da política pública, ainda que a nosso ver, tais interesses possam ser considerados como centrais. Considerando a proposta de estruturação da política de atendimento à criança e ao adolescente, a partir da década de 1980, a participação dos movimentos sociais foi sem dúvida, essencial tanto para a estruturação positiva dos direitos deste segmento, quanto, para a reconfiguração das ações e serviços implantados nacionalmente e em diferentes regiões do país.

Entre os movimentos sociais, que no período referido, se destacaram na luta pelos direitos da criança e do adolescente no Brasil, podemos verificar a presença de diferentes entidades em defesa dos Direitos Humanos, a Pastoral do Menor (1978), o movimento Fé e Alegria e de forma central, o Movimento de Meninos e Meninas de Rua (1985) (Rizzini e Rizzini, 2004). O posicionamento e as reivindicações dispostas pelo movimento de meninos e meninas de rua contribuiu, para o destaque da questão como urgente no Brasil. Neste sentido, podemos verificar na edição de número cinco da Revista Espaço, publicada em dezembro de 1984, matéria relacionada ao pronunciamento da então, presidente da FUNABEM, a pedagoga Teresinha Saraiva⁶³, no I Seminário Latino-

Municípios (FPE e FPM), ainda que estes fossem alvos constantes reduções por parte da União. Ao longo da década de 1980, com a abertura política e o movimento de liberalização, o orçamento público vai gradativamente sendo descentralizado tendo por ponto culminante, a normatização direcionada pela Constituição Federal de 1988.

⁶³ Acerca da direção da FUNABEM entendemos ser importante compreender a sucessão de gestores, que integraram a condução da instituição. Mário Atenfelder (1965-1975), Fawler de Melo (1975-1979), Eclea Fernandes (1979-1980), Teresinha Saraiva (1980-1986) e Marina Bandeira (1987 a 1990). É válido ressaltar, que os períodos aqui dispostos foram colhidos através

Americano sobre Alternativas Comunitárias para meninos de Rua, que foi realizado no mês de novembro do referido ano.

No discurso proferido, a então presidente da FUNABEM, destacou a importância da conjugação de esforços no atendimento ao problema do menor tendo por foco, o caráter comunitário. A referida presidente se reportava a atuação dos educadores sociais apontando a relação entre saberes e práticas, reafirmando o caráter educativo das ações, tendo por premissa a necessidade de buscar processos de educação alternativa, que teriam por objetivo “*a integração social e a participação*”. O “educador social de rua” era apontado nas palavras da presidente, como ator e sujeito, no atendimento à criança e do adolescente em situação de rua.

Este é de fato um ponto importante de ser tocado e valorizado no presente trabalho: a postura de vanguarda, como algumas áreas profissionais se posicionaram em prol da reconfiguração da política de atendimento para criança e adolescente no período referido. Se o papel dos “educadores de rua” neste processo é inegável, não podemos desconsiderar também, a participação dos profissionais que estavam inseridos na FUNABEM neste período.

A partir das entrevistas realizadas com profissionais de diferentes áreas do conhecimento, que integraram os quadros da FUNABEM, de meados da década de 1970, em diante foi possível compreender, que mesmo inseridos em uma estrutura ainda centralizadora, hierarquizada e verticalizada, havia uma movimentação de algumas categorias e grupos de profissionais, que estavam buscando pensar mudanças, para o atendimento realizado cotidianamente. Tais perspectivas de mudança relacionavam-se, em especial, as apropriações possibilitadas pelo atendimento direto às crianças e adolescente usuárias dos serviços nas diversas instituições próprias, que integravam o complexo institucional de bem-estar.

Para além do atendimento direto realizado às crianças e adolescentes, alguns destes profissionais foram convocados a assumir cargos de direção de unidade, coordenação de equipe e coordenação técnica, fato, que possibilitou

de documentos oficiais que não são precisos quanto à vigência do mandato dos diferentes presidentes. Sendo assim, alguns destes podem apresentar divergências.

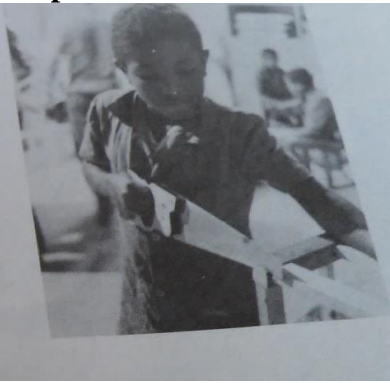
ainda, apropriações profundas, sobre a lógica de funcionamento institucional e de gestão da política de atendimento. Por isso, destacamos neste trabalho, a participação ativa de grupos de profissionais da FUNABEM, que contribuíram de forma central, para os novos rumos do atendimento, destaque nem sempre oferecido pelos estudos que se propõem a analisar este processo.

Tomando por referência as memórias compartilhadas pelos profissionais entrevistados podemos tecer algumas considerações, sobre a gestão da política e o atendimento prestado pela FUNABEM, em especial, ao final da década de 1970 e em 1980. Em primeiro lugar é importante ressaltar, que é consenso entre os profissionais entrevistados, sendo ponto destacado por todos, que apesar das evidentes práticas tradicionais, presentes no interior da instituição, havia uma condução para a tentativa de mudança, a qual, segundo os participantes de nossa pesquisa, eram potencializadas por pelo menos dois processos: certo nível de investimento nas estruturas físicas, nos recursos educativos e pedagógicos e na qualificação profissional dos adolescentes, e a proposta de trabalho, a partir de equipes multidisciplinares.

A disposição de recursos e de uma estrutura física para as intervenções junto aos adolescentes destaca-se, nas falas dos sujeitos entrevistados, como ponto positivo para a reconfiguração da atuação profissional. Entre estas estruturas foram citadas como exemplo recorrente, as “oficinas profissionalizantes”, instrumento segundo os profissionais, essencial para a atuação junto aos adolescentes sentenciados como infratores, que possibilitava não só a ampliação do atendimento para além do individual, mas em muito a proposta educativa encampada pela FUNABEM neste período, que para além da educação alternativa, fixava-se no ideal de “educação do e para o trabalho”.

Ainda que hoje possamos questionar a relação entre educação e trabalho relacionada historicamente a crianças e adolescentes pobres, estes foram recursos apropriados na década de 1980, fundamentado pelo viés de empregabilidade, que se propunha a pensar inclusive, o chamado desligamento do adolescente, e o retorno ao convívio familiar tendo como recurso as “mesadas”.

Auxílio ao menor participante das atividades profissionalizantes



AUXÍLIO AO MENOR A TÍTULO DE MESADA,
REFERENTE A SETEMBRO/84

| Local e Discriminação da Atividade | N.º de Alunos | Valor a Pagar |
|------------------------------------|---------------|---------------------|
| Escola Quinze de Novembro | 184 | 1.236.795,00 |
| Escola Odylo Costa, filho | 17 | 89.730,00 |
| Liceu Aquidabã | 24 | 115.510,00 |
| Escola Mário Altenfelder | 41 | 245.880,00 |
| Escola Eduardo Bartlet James | 96 | 487.406,00 |
| Centro de Recepção e Triagem | 05 | 25.860,00 |
| Total | 366 | 2.201.181,00 |

Figura 31 - Revista Espaço nº 7, outubro de 1984, p. 31.

Compreendemos, que no período aqui em destaque creditava-se ao trabalho a possibilidade regenerativa e de “integração”, através da inserção no mercado formal pós-desligamento. Tal traço pode ser compreendido como um elemento presente historicamente no atendimento aos menores ditos abandonados e delinquentes, no entanto, esta permanência histórica se acresce, a partir da década de 1980, da comoção nacional por buscar “saídas da crise”.

As condições de vida vivenciadas pela população rebatidas pelo processo de desemprego revelam-nos, que no período referido, a superação da situação econômica e social presentes no país, fundamentava-se por discursos que destacavam a relação desemprego/emprego e apostavam na qualificação⁶⁴ profissional e na inserção formal no mercado de trabalho, como recurso de superação das mazelas sociais evidenciadas no contexto nacional, pressupostos estes, diluídos na década seguinte.

Aliado aos recursos físicos e instrumentos pedagógicos destinados às crianças e adolescentes institucionalizadas nas “casas” próprias da FUNABEM, o trabalho multidisciplinar se destaca na fala dos profissionais entrevistados, como uma espécie de alavanca, que impulsionou à época, questionamentos sobre o modelo clássico e tradicional de atendimento. De certo, conforme ressaltado pelos entrevistados, a prática de vanguarda que despontava no período⁶⁵, não era

⁶⁴ Acerca deste debate referenciamos um estudo de BAPTISTA (2004), o qual consideramos como de grande contribuição, para o debate acerca da qualificação profissional dos jovens brasileiros. Apesar da autora se ater a um período posterior ao aqui destacado (1990/2000), nos oferece contribuições importantes para refletir sobre a relação emprego/desemprego e os discursos propagados acerca da qualificação profissional do adolescente/jovem brasileiro.

⁶⁵ É importante destacarmos aqui, que entre as categorias profissionais inseridas na FUNABEM, é possível verificarmos no período, um movimento de revisão dos princípios teórico-metodológicos a

hegemônica entre os profissionais e áreas do conhecimento integradas à instituição de bem-estar, ainda era possível identificar posturas profundamente autoritárias e em alguma medida, violadoras de direito.

No entanto, tais práticas foram sendo questionadas, a partir da interlocução da atuação profissional nas equipes multidisciplinares, bem como, em meio ao processo de qualificação profissional realizado através da difusão de seminários, cursos e encontros, que refletiam igualmente o discurso de mudança propagado em consequência do “aniversário” da instituição. Em 1984, a FUNABEM completava 20 anos de normatização, gestão e operacionalização da política de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil, e se colocava entre o enaltecimento do atendimento prestado, em comparação às práticas do SAM, mas destacando a importância de implementar mudanças.

E de fato tais mudanças podem ser verificadas, sobretudo, a partir de 1986, após as primeiras eleições diretas e a posse de José Sarney. Neste ano foi produzido, pelos profissionais Carlos Alberto Paes Sardinha e Luiz Paschoal Marra, o documento intitulado: “Descentralização do sistema de atendimento a menores no Estado do Rio de Janeiro”. Neste documento, a descentralização é destacada como “um amplo e profundo processo de reformulação de políticas, através do estímulo a mudanças qualitativas e quantitativas das práticas base” (Sardinha e Marra, 1986, p. 5).

Tal documento reportava ações que ambicionavam a transferência do atendimento aos ainda reconhecidos como menores, ao Estado Município do Rio de Janeiro, considerando, que neste período este estado era o único da Federação, em que a FUNABEM ainda era a principal responsável pela execução do atendimento à criança e ao adolescente.

O sucesso do programa de descentralização do atendimento a menores estará vinculado a uma ação vigorosa, que transforme os equipamentos e métodos institucionais, incentive a iniciativa comunitária; apoie as Comarcas, em termos de retaguarda e assessoramento interdisciplinar e administrativo a passagem do atendimento direito para o órgão oficial e a sociedade fluminense.

Em síntese, trata-se de um amplo programa de mobilização e investimentos sociais, com o objetivo de fazer convergir, para a população carente, os

exemplo da área da educação, que desponta no neste período, novas leituras e metodologias de ensino conforme podemos verificar nas obras de Paulo Freire, e do Serviço Social, que no período vivenciava o ponto culminante do processo de reconceituação conforme destaca (Netto, 2006).

benefícios das políticas públicas a que tem direito, e em relação as quais têm sido marginalizadas. (SARDINHA E MARRA, 1986, p. 6).

Inicialmente o documento reportava conceituação geral a proposta de descentralização abrangendo as ações destinadas aos dois grupos de crianças e adolescentes dicotomizados historicamente (os carentes e os infratores), direcionando como “alternativas de atendimento”, a proposta de caráter comunitário, num equipamento que fosse aberto e integrado às comunidades, leia-se, Municípios: Os Centros de Recursos Integrados de Atendimento ao Menor (CRIAM)⁶⁶.

Apesar do referido equipamento ter sido direcionado de forma central, ao atendimento dos menores infratores, quando de sua criação os CRIAMs não teriam sido pensados exclusivamente para o atendimento a este grupo, mas para englobar todas as ações transitórias entre a institucionalização e o retorno à família de origem, tanto das crianças e adolescentes consideradas carentes, quanto daqueles considerados infratores. Mas o argumento que se destacou na fala dos profissionais entrevistados refere, que aos chamados carentes o atendimento de alguma forma era também realizado pela rede particular/filantrópica, enquanto que o atendimento aos infratores era executado exclusivamente pelas instituições próprias da FUNABEM, tornando-se, segundo as falas dos profissionais, ponto de estrangulamento considerando os índices crescentes de adolescentes institucionalizados em consequência da autoria de ato infracional. Segundo publicação da FUNABEM de 1984, o número de adolescentes sentenciados como autores de ato infracional internados, no Instituto Padre Severino salta de 440 em 1967 para 19.18 em 1980 (FUNABEM, 1984, p. 397).

Sendo assim, segundo disposto no documento base para o processo de descentralização no estado do Rio de Janeiro, as ações destinadas aos esforços pela descentralização seriam focadas através de quatro políticas: I Política de Apoio aos Juizados de Menores⁶⁷, II Política de Apoio às Prefeituras, III Política

⁶⁶ Segundo Bastos (1993, p. 1), tratavam-se de quinze equipamentos: onze em diferentes municípios do estado – Barra Mansa, Cabo Frio, Macaé, Campos, Friburgo, Volta Redonda, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Nilópolis, Niterói e São Gonçalo e quatro na cidade do Rio de Janeiro – Bangu, Penha, Ricardo de Albuquerque e Santa Cruz.

⁶⁷ Diante do reduzido quadro de profissionais técnicos no Poder Judiciário do Rio de Janeiro, já que o primeiro concurso só se daria em 1988 (Celestino, 2011), o auxílio às Comarcas se dá entre

de Apoio Financeiro e Integração de Recursos e IV Política de Ação Técnica. Para a implantação dos CRIAMs foi determinada uma “equipe de implantadores”, profissionais técnicos da FUNABEM, (Bastos, 1993, p. 31), que deveriam acompanhar, a preparação das estruturas físicas e no período de até seis meses, a implementação do trabalho, atuando desde a seleção de profissionais integrados ao atendimento direcionado às crianças e adolescentes, na estruturação dos procedimentos de atuação e por fim realizar o repasse dos equipamentos à esfera Municipal.

Mas se o processo de descentralização do atendimento já constava no discurso da FUNABEM desde início da década de 1980 e de alguns esforços destinados ao planejamento das ações terem se dado ao longo deste período, a descentralização do atendimento só ocorreu de fato, com a imposição legal disposta na Constituição Federal de 1988, que a partir de seu Título III, Capítulo I irá referir a organização Político-Administrativa dos entes federados, e em seu Título VI Cap. I, destaca a tributação, o orçamento e a composição do Sistema Tributário Nacional.

É diante da imposição legal da gestão descentralizada que Bastos (1993) nos informa, que a proposta de descentralização propagada pela FUNABEM, se efetivará. A referida autora destaca, que se até então, havia certa resistência da cúpula de direção da FUNABEM pelo repasse da execução do atendimento, após a promulgação da Constituição de 1988, esse processo alcançará caráter imperativo.

Diante da imposição legal é que verificamos a implantação daquela, que foi a tentativa mais concreta de descentralização do atendimento a crianças e adolescentes pela FUNABEM. Em 1988, o Programa “CRIAM – Centro de Recursos Integrados de Atendimento ao Menor – A Descentralização do Sistema de Atendimento à Menores do estado do Rio de Janeiro, como proposta de Integração de Recursos e Participação Comunitária” é publicado oficialmente, indicando desde orientações sobre a estrutura e funcionamento dos equipamentos às rotinas, encaminhamentos e processos de reformulação e modernização.

outras ações pela concessão de técnicos da FUNABEM que integrassem as equipes, sobretudo, as da área de família e menores.

Segundo pudemos observar nos documentos oficiais e nas falas de profissionais, que acompanharam pessoalmente a implantação dos CRIAMs, estes representaram concretamente a perspectiva de transformações no atendimento à criança e ao adolescente, de forma especial, no estado do Rio de Janeiro. Isto porque o novo equipamento se distinguia de todos os outros criados e geridos pela FUNABEM, começando por sua localização, centralizada e interligada aos municípios e bairros nos quais se localizavam, buscando aproximação aos demais equipamentos públicos ali presentes como: postos de saúde, escolas, praças.

Outro fator ressaltado como destoante em relação às estruturas existentes até o momento relacionava-se a estrutura física e arquitetônica dos CRIAMs, que se constituíam como pequenas unidades que comportariam até trinta e duas crianças e adolescentes (Bastos, 1993), e que não possuíam as barreiras arquitetônicas clássicas como grandes muros e afastamento do convívio comunitário.

Para além do saldo positivo representado pela proposta dos CRIAMs, que na particularidade do estado do Rio de Janeiro representava a descentralização político-administrativa, transpomos a década de 1980⁶⁸, com a conquista mais representativa para os direitos da criança e do adolescente no Brasil: a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

5.3

Nascimento tardio e desenvolvimento prematuro: a precarização das políticas sociais no Brasil entre as décadas de 1990 e 2000 e o atendimento à criança e ao adolescente

Ingressamos a década de 1990, com duas mudanças essenciais inscritas na política de atendimento à criança e ao adolescente: a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e a extinção da FUNABEM, que sob a ingerência do

⁶⁸ Ressaltamos que tais conquistas vivenciadas no plano nacional refletem igualmente o avanço do respaldo normativo em nível internacional, a exemplo da promulgação das Regras de Beijing Resolução 40/33 da Assembleia Geral da ONU (1985), que dispõe parâmetros para a administração da justiça de menores e as Diretrizes de Riad (1989), que destaca diretrizes para a prevenção da delinquência juvenil.

governo do presidente Fernando Collor de Mello, foi substituída por meio da Lei nº 8.029, de abril de 1990, pela Fundação Centro Brasileiro para a Infância e adolescência FCBIA.

Seguindo o processo de estruturação, implementação, gestão e execução da política pública para a criança e para o adolescente, de acordo com os preceitos constitucionais, ocorre em 1991 a criação, através da Lei nº 8.242, do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, que teria por competência entre outras:

I - Elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.069/1990.

II - zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

III - dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não governamentais para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos na Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990;

IV - avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais da Criança e do Adolescente [...]” (BRASIL, Lei 8.242, 1991).

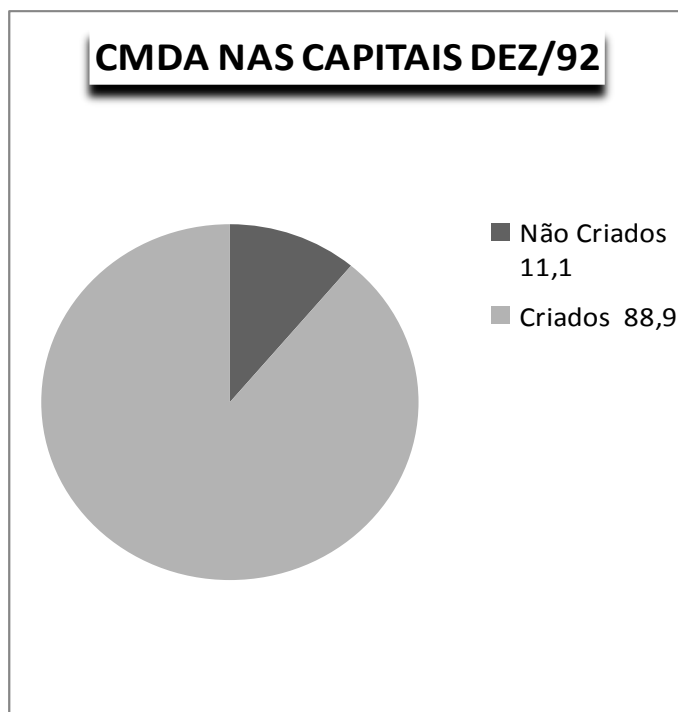
Para além do princípio de descentralização político-administrativa, a Constituição Federal de 1988, ressalta igualmente a participação comunitária e o controle social pela população às ações do Estado, como instrumentos de normatização, gestão e execução das políticas públicas materializadas nas diversas políticas sociais setoriais.

Em se tratando das ações voltadas ao atendimento à criança e ao adolescente o Estatuto aponta dispositivos destinados à sua estruturação, a exemplo do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, citado acima, e também inscrito nas instâncias estaduais e municipais, bem como, os Conselhos Tutelares, vinculados especificamente ao executivo municipal.

Acerca do processo de implementação destes dispositivos no Brasil, podemos referir os dados destacados por Dantas e Nunes, publicados no Caderno CBIA de nº 6 em 1994, intitulado “Dados de Implementação e funcionamento dos Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares”, que destacam o processo de implementação destas

instâncias em diferentes regiões e estados do país.

Gráfico I: CMDCA nos municípios e capitais do país

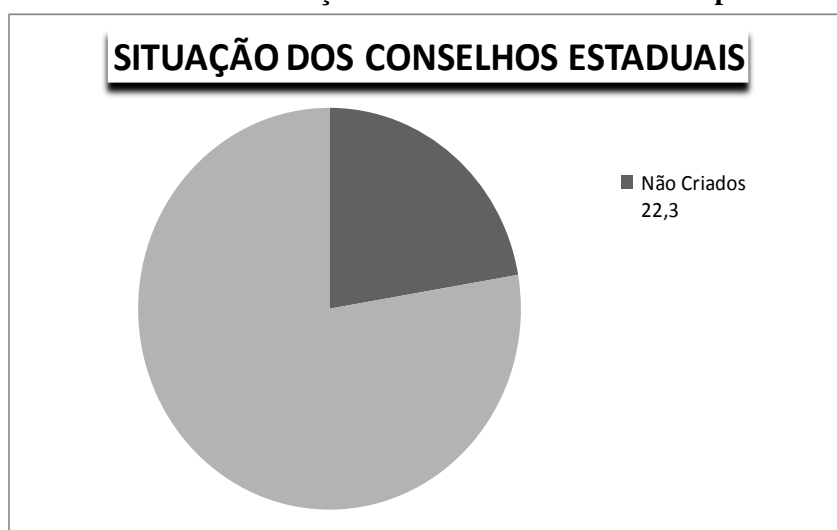


FONTE: CBIA/ASTEC/BSB – DEZ. /1992

Escritório do CBIA nas Unidades Federadas

Fonte: Dantas, Nunes e Resende, in: Cadernos CBIA nº 6, 1994, p. 53

Gráfico II: Situação dos Conselhos estaduais no país

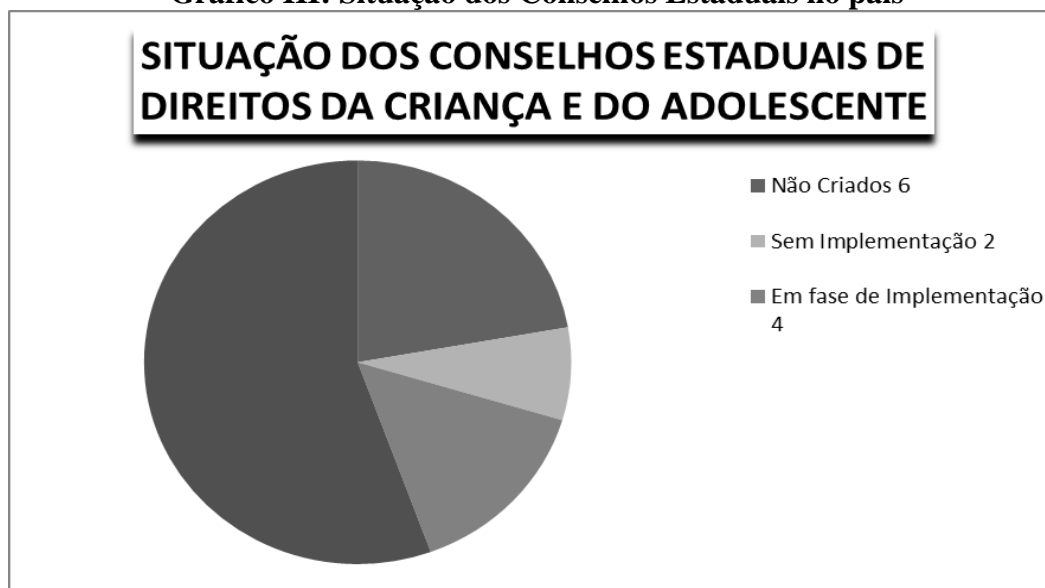


FONTE: CBIA/ASTEC/BSB – DEZ./1992

Escritório do CBIA nas Unidades Federadas

Fonte: DANTAS, NUNES e RESENDE, in: Cadernos CBIA n. 6, 1994, p. 52

Gráfico III: Situação dos Conselhos Estaduais no país



FONTE: CBIA/ASTEC/BSB – DEZ./1992

Escritório do CBIA nas Unidades Federadas

Fonte: DANTAS, NUNES e RESENDE, in Cadernos CBIA nº6, 1994 p.52

A implantação dos Conselhos de Direitos e dos Conselhos Tutelares se assenta numa nova lógica de estruturação da política pública destinada à criança e ao adolescente no Brasil, que passa a ser formulada, a partir da década de 1990. No lugar da centralização e discricionariedade das ações no âmbito da União, os Conselhos de Direitos presentes nas diferentes esferas de governo materializam, os princípios da participação e fiscalização da política pública prevista na Constituição Federal de 1988, ratificada no Estatuto da Criança e do Adolescente.

E no lugar da autoridade inquestionável do até então Juiz de Menores, os Conselhos Tutelares objetivam a proposta de não judicialização das expressões da questão social vivenciadas por crianças e adolescentes e suas famílias, representando a instituição responsável não por penalizá-los mais sim, defender seus direitos⁶⁹.

Inscritos no chamado Sistema de Garantia de Direitos, compreendemos que ambos os Conselhos representam uma das mudanças mais importantes no que

⁶⁹ Apesar de considerarmos a proposição dos Conselhos Tutelares e de Direitos como um avanço, no que tange à estruturação e gestão da política pública destinada a crianças e adolescente no Brasil, não podemos desconsiderar, as contradições a que estes estão submetidos no que tange a sua composição, que engloba uma diversidade de representantes e de interesses, até o exercício de suas funções. Acerca destas questões podemos referenciar Mendes e Matos (2004) e Bazílio (2011).

tange à reconfiguração das ações destinadas à criança e ao adolescente, por representarem uma nova lógica de construção das políticas sociais no Brasil. Como atores do referido sistema, junto aos Conselhos podemos verificar, a presença de instituições como o Ministério Público e a Defensoria Pública, que durante o período anterior, tinham sua ação extremamente reduzida pela centralização decisória da FUNABEM e pela figura “onipotente” dos Juízes.

A política de atendimento destinada a criança e ao adolescente a partir do Estatuto passaria a se realizar por meio “de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, através das diversas esferas de governo destacando como algumas de suas linhas de ação segundo o Art. 87: *“I – políticas sociais básicas e II – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem”* (BRASIL, 1990).

As ações básicas, bem como, a demanda por assistência destinada aos “necessitados” permanecem presentes no conteúdo da legislação voltada à criança e ao adolescente, que contemporaneamente se destina a zelar por seus direitos e por sua proteção integral. No entanto, a assistência prevista na legislação específica estará referenciada igualmente a uma política que sofreu transformações consideráveis no trânsito para a década de 1990.

A assistência denominada contemporaneamente como Assistência Social é destacada como política de seguridade social pela Constituição de 1988, tendo seus objetivos e formas de organização definidas pela Lei 8.742 de 1993, que dispõe diretrizes à descentralização político-administrativa, efetivada através de ações regionalizadas, descentralizadas e participativas e a primazia da responsabilidade do Estado na condução desta política.

Durante a década de 1990, o progresso no sentido de implementação dos princípios e diretrizes dispostos na Lei Orgânica da Assistência Social foram limitados. A criação do Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) se dá apenas em 1994, sendo cercado de resistências e tensões. Sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, tanto a produção normativa quanto a execução da política de assistência social foram limitadas, fato que nos leva a compreender segundo Couto (2010, p. 180), que “não houve progressos no campo da assistência social. Além de não terem sido implementados os mecanismos garantidos pela LOAS, ocorreu uma redução o número de atendimentos e

serviços”.

Ao longo do governo FHC verificamos, através da Medida Provisória 813/95, a extinção do Ministério de Bem-Estar Social e junto com este, as instituições que historicamente executaram ações relacionadas como de assistência, tais como a LBA e a FCBIA e apesar da LOAS já ter sido promulgada, em 1995, as ações destinadas ao provimento de necessidades básicas, e do combate à pobreza são direcionadas pelo Programa Comunidade Solidária, desrespeitando a estruturação oficial proposta para as ações desta área (Raichellis, 2011).

As estratégias de “modernização gerencial”, que se destacaram no governo de Fernando Henrique Cardoso, longe de serem autorais se inscreviam no conjunto de reformas e/ou contrarreformas conforme refere Berhing (2008), destinadas à contenção dos efeitos da chamada “crise” do petróleo e do endividamento externo, que perpassaram igualmente os governos de José Sarney e Fernando Collor de Melo.

Fundamentada pelos preceitos neoliberais e justificada sob os argumentos de crise fiscal, a contrarreforma do Estado brasileiro evidencia-se na década de 1990, pelas alterações inscritas nas atribuições do Estado, que atingem de forma central as políticas sociais conforme destaca Berhing (2008, p. 178):

No sentido amplo, propõe-se uma redefinição do papel do Estado. Parte-se do pressuposto que se ele continua sendo um realocador de recursos, que garante a ordem interna e a segurança externa, tem os objetivos sociais de maior justiça e equidade, e os objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Contudo, para assumir os dois últimos papéis, cresceu de forma distorcida. Hoje, então, a “reforma” passaria por transferir para o setor privado atividades que podem ser controladas pelo mercado, a exemplo das empresas estatais. Outra forma é a descentralização, para o “setor público não estatal”, de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem, para outros autores, ser subsidiados por ele, como: educação, saúde cultura e pesquisa científica. Este processo é caracterizado como publicização e é uma novidade de reforma que atinge diretamente as políticas sociais.

A Política de Assistência Social, que se estruturara de forma tão tardia já enfrentaria na década de 1990, fortes barreiras para se consolidar. Inscrevendo-se no Setor de Serviços Não Exclusivos (BERHING, 2008) se configuraria a exemplo de seu desenvolvimento histórico na sociedade brasileira, embasada por

ações de cunho privado, através dos mais diversos tipos de organizações não governamentais, caritativas e filantrópicas, que sedimentavam iniciativas de cunho focalizadas e seletivas voltadas aos ditos mais pobres, não conseguindo fortalecer e garantir o caráter de direito e o acesso universal.

Como agravante deste processo, podemos destacar a conjuntura nacional no que se refere à esfera do trabalho, que evidenciava um agudo processo de desemprego estrutural, como consequência da chamada “crise estrutural do capital”, a qual reportou alterações no processo produtivo e no padrão de proteção social fundamentado até então pelo legado fordista/keynesiano, substituído pelo regime de acumulação flexível, que implicou processos de desregulamentação, flexibilização e terceirização da força de trabalho, a exemplo do que destaca Antunes (2011, p. 192).

É preciso que se diga de forma clara: desregulamentação, flexibilização, terceirização, bem como todo esse receituário que se esparrama pelo “mundo empresarial”, são expressões de uma lógica societal onde o capital vale e a força humana de trabalho só conta enquanto parcela imprescindível para a reprodução desse mesmo capital.

O referido processo radicalizou os traços mais negativos da formação sócio-histórica brasileira, no que tange ao modo de vida e sobrevivência das famílias e crianças e adolescentes pobres. Se até um período recente o Estado brasileiro, desautorizaria as famílias pobres do cuidado com seus filhos, supondo que a ausência de recursos financeiros implicava incapacidade protetiva, a partir da década de 1990, as condições de sobrevivência agudizam-se, mas as ações do Estado reconfiguram-se reportando, sobremaneira, a proteção de crianças e adolescentes pobres, às famílias conforme destaca Alencar (2004, p. 63).

Assim, em um contexto social marcado pelo aumento do desemprego, no qual torna-se cada vez mais difícil a obtenção do trabalho assalariado e, por consequência, o acesso à cidadania, a família vem se tornando, talvez, quase a única possibilidade real para os indivíduos proverem as suas necessidades, principalmente diante da inoperância ou mesmo ausência de mecanismos de proteção social que levem em consideração os efeitos sociais recentes dos problemas originados da precarização do trabalho.

Diante da desresponsabilização do Estado da intervenção junto às diversas expressões da questão social, a família passa a se constituir como o principal instrumento de proteção, sendo legitimada inclusive, nas legislações que estruturam algumas políticas sociais, como é o caso do Estatuto da Criança e do Adolescente, que destaca em seu Art. 4º, o dever da família em efetivar os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, aliada à comunidade, à sociedade em geral e ao poder público.

Potyara A. Pereira ao refletir sobre este processo no estudo, que analisa a relação entre as mudanças estruturais, a política social e o papel da família destaca, a partir dos estudos de Mircha (1995), a conjugação do aglomerado de atores que, sobretudo, a partir da década de 1980, e da fundamentação ideopolítica oferecida pelo ideário neoliberal, serão responsáveis pela satisfação das necessidades básicas das famílias, que a partir de então seriam partilhada entre “Estado, o mercado, as organizações voluntárias e caritativas e da própria rede familiar”. Tal conjunção conceituada como “pluralismo de bem-estar” seria caracterizada principalmente como: “Uma estratégia de esvaziamento da política social como direitos de cidadania, já que, com o desvanecimento das fronteiras entre as esferas pública e privada”, se alarga a possibilidade de privatização das responsabilidades públicas, com a consequente quebra da garantia de direitos (PEREIRA, 2004, p. 33).

O atendimento à criança, ao adolescente e à família avança nos anos 2000, normatizada como direito, mas tensionada por ações de amparo e auxílio alcançando lugar destaque, em especial, frente à política de assistência social, que ocupará igualmente lugar central, a partir deste período, frente às demais políticas de seguridade social, conforme destaca (MOTA, 2009, 137).

De um lado, o mercado passa a ser uma mediação explícita; de outro, a expansão da assistência recoloca duas novas questões: o retrocesso no campo dos direitos já consolidados na esfera da saúde e da previdência e a relação entre trabalho e Assistência Social em tempos de desemprego e precarização do trabalho. O desdobramento no Brasil real parece indicar que, mais uma vez, o grande capital utiliza o social como pretexto para ampliar seu espaço de acumulação [...].

Direcionada por uma Política Nacional e por um conjunto normativo⁷⁰, que alcançará como ponto culminante, o *status* de sistema, a política de assistência social compreenderá uma gama de programas e serviços destinados ao atendimento de crianças e adolescentes e famílias, conceituadas como “em vulnerabilidade social”. Através de ações elencadas como básicas, média e de alta complexidade, a atuação dos profissionais de diferentes áreas do conhecimento serão concentradas centralmente, no esforço por evitar o esgarçamento vínculos familiares, em seu fortalecimento caso se encontrem fragilizados e/ou pelo resgate destes, caso já tenham sido rompidos.

Sendo assim, se progredimos no que tange à estruturação de uma política social, que integra o atendimento de crianças e adolescentes, a partir do princípio de proteção social e do reconhecimento direitos, não se pode deixar de refletir que tal política mantém traços históricos relativos à sua focalização e seletividade e o vínculo com o setor privado, que são reafirmados e reconfigurados no contexto atual. Acerca deste processo. Raichellis (2011, p. 126) destaca que:

De fato, a assistência social no Brasil tem sido um mix de ações eventuais e pontuais de órgãos governamentais dispersos e práticas de indivíduos, grupos e entidades privadas que mantêm de longa data relação com o Estado nas diferentes esferas, tendo acesso ao fundo público para a implantação de variada gama de serviços e programas assistenciais.

A assistência social na década de 1990 e 2000, para além da demanda histórica a ela reportada, o atendimento aos mais necessitados, ou na linguagem atual “aqueles a quem dela necessitam” aglutinará a função de ser a política social responsável por garantir proteção social e não como parte dos diferentes esforços necessários para se atingir esse fim (MOTA, 2009).

Concentrando seu orçamento, sobretudo, em programas de transferência de renda conforme podemos verificar através de Salvador (2010) e Behring (2009), os serviços destinados à efetivação dos princípios e diretrizes dispostos como seus objetivos, nas legislações específicas, ficam relegados à segundo plano, atuando

⁷⁰ Para além da Política Nacional da Assistência Social podemos citar, como marcos legais voltados à regulamentação e estruturação da Política de Assistência Social no Brasil as Normas Operacionais Básicas (1997, 2005 e 2012), a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (2009) e mais recentemente a Lei 12.435/2011, que propõe alterações à LOAS, quanto à organização da Assistência Social.

com um orçamento reduzido, através de ações residuais.

É neste universo controverso e contraditório, que a partir dos anos 2000, o atendimento ao adolescente sentenciado como autor de ato infracional, imputado ao cumprimento de medidas socioeducativas encontrará um de seus espaços de vinculação. As chamadas medidas em meio aberto, Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade, estarão classificadas como questões de média complexidade, a serem atendidas pelos Centros de Referência Especializados da Assistência Social, equipamentos de responsabilidade das gestões municipais.

Podemos considerar pela análise do desenvolvimento histórico das ações destinadas ao atendimento do adolescente reconhecido como infrator, que em alguma medida, as expectativas de que os municípios se responsabilizassem pelas ações dirigidas a este grupo de adolescentes conseguiu se efetivar. No entanto, muitas contradições, limites e desafios se inscrevem na execução concreta, deste atendimento, impostos pela particularidade disposta à política de assistência social no Brasil, em especial, no momento presente.

De um lado encontra-se a execução das medidas socioeducativas em meio fechado, privativas e restritivas de liberdade, conjugando um *mix* de ações vinculadas aos direitos humanos e na mesma medida, à política de segurança pública, para as quais destinam-se um orçamento, que tem sido voltado em grande medida, conforme destacaremos a seguir, à adequação das instituições fechadas e voltadas à disponibilidade de maior número de vagas.

Do outro lado encontram-se as medidas em meio aberto, que vinculadas à Política de Assistência Social, estão submedidas às mesmas condições nas quais as demais ações desta política social setorial se desenvolvem contemporaneamente, voltadas às ações de gestão da pobreza, subsumidas no orçamento destinado de forma central, aos programas de transferência de renda, que relega a precarização dos demais programas e serviços que de fato, deveriam prestar auxílio e proteção à população usuária, entre estes, os adolescentes sentenciados judicialmente como autores de ato infracional.

5.4

A Política de Atendimento socioeducativa no Brasil: considerações sobre sua estruturação recente

Conforme vimos afirmando até aqui, a política de atendimento destinada ao adolescente acusado e sentenciado pela prática de ato infracional, ao cumprimento de medidas socioeducativas, se inscreveu historicamente entre ações ditas protetivas e aquelas voltadas à punição, em consequência da prática do ato análogo ao crime.

Destacamos também, que a partir de um dado período, mais especificamente a partir da década de 1980, pudemos perceber reconfigurações normativas e de práticas destinadas ao atendimento ao grupo de adolescentes aqui em destaque, materializados sob princípios educativos, e diretrizes fundamentadas pela descentralização político-administrativa do atendimento à União, Estados e Municípios.

Conforme constam nos documentos oficiais, bem como, nos relatos colhidos junto aos profissionais atuantes junto ao órgão gestor e executor da política de atendimento à criança e ao adolescente no referido período, buscava-se empreender esforços voltados à criação de alternativas à internação em instituições fechadas, destacando-se neste processo a valorização do atendimento regionalizado, com caráter comunitário e intersetorial, vinculado às diversas políticas sociais setoriais.

Como experiência mais evidente da proposta de reconfiguração, do atendimento aos adolescentes sentenciados como autores de ato infracional, no contexto da cidade do Rio de Janeiro, apontamos os CRIAMs, que em alguma medida, podem ser compreendidos como iniciativas que extrapolaram a lógica histórica de confinamento e de perda de vínculos familiares e comunitários, uma vez que, foram unidades idealizadas como intermediárias à medida de internação em instituições fechadas e o retorno à família de origem e ao convívio social e comunitário. Para isto, tais equipamentos foram propostos, com vistas a estar sob a ingerência dos governos municipais, referenciando a política de atendimento à crianças e adolescentes na esfera local, vinculando-se aos demais atores, instituições e programas inscritos na rede de atendimento.

Mas a análise dos documentos oficiais no revelaram também, que o

“inovador” processo de descentralização do atendimento creditado ao CRIAM, não se sustentou tal como fora idealizado considerando, a complexa relação em meio a qual, a política de atendimento a criança e ao adolescente fora particularizada no estado do Rio de Janeiro. É essencial reafirmarmos, que em meio a década de 1990, todos os demais estados já haviam assumido a gestão das ações destinadas à crianças e adolescentes, mas no Rio de Janeiro essa transição tardia ainda era direcionada pela União, através da FCBIA.

Lembremos também que a implantação dos CRIAMs se deu diretamente vinculada inicialmente à FUNABEM e após sua extinção, ficando sob responsabilidade da FCBIA, que deveria cumprir a missão de transferência gradativa de sua direção às gestões municipais. No entanto, os chamados “projeto CRIAM” não foram absorvidos pelos governos locais e em apenas algumas unidades foram geridas pelas chamadas “mantenedoras” instituições da sociedade civil, que contavam com o repasse financeiro da FCBIA conforme ressalta Bastos (1993. p. 47).

As unidades pensadas para estarem inseridas e inspirando as redes municipais de atendimento à criança e ao adolescente acabaram, por serem absorvidas pela gestão do Governo do estado do Rio de Janeiro em 1992, através de convênio firmado entre a FCBIA e a Secretaria de Estado e de Justiça. Para além dos CRIAMs foram transferidas ao governo do estado todas as chamadas Divisões Educacionais da Ilha do Governador, sem serem alteradas inicialmente, as estruturas administrativa e operacional, que ainda contavam com profissionais da FCBIA.

A ação torna-se ainda mais indefinida, a partir do final de outubro passado, quando o estado do Rio de Janeiro, através da Secretaria de Estado e de Justiça, assumiu sob forma de convênio as Divisões Educacionais da Ilha do Governador e os CRIAM, mas não ocorreram mudanças nem nas Gerências nem no corpo técnico administrativo operacional, que continuaram sendo mantidos maciçamente, pela CBIA (BASTOS, 1993, p. 49).

A gestão realizada inicialmente através de convênio passa a fazer parte da estrutura administrativa do governo do estado do Rio de Janeiro oficialmente, a partir de 1993, com a criação através do Decreto 18.493, do Departamento Geral de Ações Socioeducativas, submetido inicialmente a Secretaria de Estado e

Justiça, mas, que ao longo da década de 1990 e 2000, terá sua direção alternada entre as diversas Secretarias de estado, vinculadas a diferentes temáticas, tal como podemos verificar na sistematização de dados realizada por Lopes (2015), que dispõe por ordem cronológica as Secretaria gestoras do DEGASE ao longo dos anos.

Secretaria de Estado e de Justiça – SEJ, Decreto Lei nº 18.493 de 27/1/1993;
 Secretaria de Estado de Justiça e Interior – SEJNIT Decreto Lei nº 21.258, 01/01/1995;
 Secretaria de Estado e de Justiça – SEJ, Decreto Lei nº 25.162, de 1/1/1999;
 Secretaria de Estado de Justiça de Direitos Humanos – SEJDH, Decreto Lei nº 26.716 de 06/07/2000;
 Secretaria de Estado de Direitos Humanos – SEDH, Decreto Lei nº 28.698 de 02/07/2001;
 Secretaria de Estado de Justiça e de Direitos Humanos – SEDHU, Decreto Lei nº 32.238, de 12/04/2002;
 Secretaria de Estado de Justiça de Direitos do Cidadão – SEJDIC, Decreto Lei nº 32.621 de 01/01/2003;
 Secretaria da Infância e da Juventude – SEIJ, Decreto Lei nº 34.693 de 30/12/2003;
 Secretaria de Estado da Família e Assistência Social – SEFAS, Decreto Lei nº 39.133 de 11/04/2006;
 Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos – SEASDH, Decreto Lei nº 40.486 de 01/01/2007;
 Secretaria de Estado da Casa Civil – SECC, Decreto Lei nº 40.765 de 11/05/2007;
 Secretaria de Estado de Educação - SEEDUC, Decreto Lei nº 41.334 de 30/05/2008;
 (LOPES, 20015, p. 17-18).

A vinculação histórica das ações direcionadas ao atendimento do adolescente sentenciado como autor de ato infracional, ao sistema de justiça revela-se, permanente mesmo após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e dos princípios e diretrizes nele dispostos. É apenas em meados dos anos 2000, que percebemos alterações relevantes, no que tange à estruturação da política do atendimento socioeducativa no Brasil, que minimamente buscou estruturar ações conforme o disposto na normativa específica.

A exemplo disto, podemos destacar a execução das medidas socioeducativas em meio aberto. Estas apesar de constarem nos Códigos de Menores de 1927 e 1979, e não serem efetivadas objetivamente, são reavivadas nos artigos 117 e 118 do ECA, apontadas como de responsabilidade do Poder Executivo, mas ainda muito recentemente portavam estreita vinculação ao sistema de justiça, especificamente ao Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro.

Tais medidas estiveram sob a ingerência do Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro até o ano de 2007, quando buscando a adequação ao “Projeto SINASE”, disposto através da Resolução nº 119/2006 pelo CONANDA, foram direcionadas ao âmbito municipal, passando a ser executada pelos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), vinculados à Secretaria Municipal de Assistência Social⁷¹.

Na esfera federal podemos verificar que objetivamente desde 2002, as ações relativas à proposição e estruturação da política de atendimento destinada ao adolescente sentenciado como autor de ato infracional passam, a ser dispostas pelo CONANDA em articulação com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, “responsável pela articulação das políticas e normas regulamentadoras para a proteção e promoção dos direitos dos adolescentes”.⁷²

No que tange às medidas em meio aberto no âmbito da União, sua execução passa a ser normatizada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, inscrita na Política Nacional de Assistência Social, desde sua promulgação em 2004, como ação de Proteção Social Especial de Média Complexidade.

O referido Ministério direcionando as ações relativas à assistência social no Brasil passou a ser responsável, por propor junto aos Estados e Municípios as diretrizes e o orçamento destinado à implantação dos serviços e programas sob sua ingerência, dentre estes, os relativos ao atendimento ao adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto.

Mas para além do destacado na PNAS, no ano de 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social dispõe, através da Resolução nº 109, a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, na qual propõe uma matriz padronizadora para estes serviços. No que se refere especificamente à execução das medidas socioeducativas, estas serão referenciadas ao Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade, denominados “Serviço de Proteção Social a

⁷¹ Apesar da execução das medidas em meio aberto ser absorvida pelo poder executivo municipal desde 2008, é apenas em 2014, que verificamos a proposição do documento legal responsável por fundamentar o desenvolvimento do atendimento socioeducativo na cidade do Rio de Janeiro, o Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo da cidade do Rio de Janeiro, deliberação nº 1.099/2014 DS/CMDCA de 10 de novembro de 2014.

⁷² Conceituação referida segundo descrição disposta em: <www.sdh.gov.br> – tema crianças e adolescentes – Programas: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC)” sendo-lhe reportado a seguinte descrição:

O serviço tem por finalidade promover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente. Deve contribuir para o acesso a direitos e para a ressignificação de valores na vida pessoal e social dos adolescentes e jovens. Para a oferta do serviço faz-se necessário a observância da responsabilização face ao ato infracional praticado, cujos direitos e obrigações devem ser assegurados de acordo com as legislações e normativas específicas para o cumprimento da medida” (CNAS, Resolução 109, 2009 p. 24).

Ressignificação de valores, responsabilização, direitos e obrigações, todos estes aportes, são destacados oficialmente como atribuições ao acompanhamento do adolescente acusado e sentenciado pela prática de ato infracional. Ao passo que tal referência representa de fato, a reconfiguração com relação ao reconhecimento de conduta antissocial, patológica e/ou hereditária, permanece vinculando o ato infracional a uma postura individual adotada pelo próprio adolescente.

Percorrendo a trajetória de estruturação e normatização da política destinada aos adolescentes aqui em destaque, inscrita no marco normativo da Política de Assistência Social, é de fato no ano de 2011, através da Lei 12.435, que reorganiza a assistência social, que será disposto em seu artigo 6º o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), que o atendimento ao adolescente sentenciado como autor de ato infracional, estará vinculado estruturalmente à política de assistência social.

Aliado ao SUAS, em 2012, a partir da promulgação da Lei 12.594, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, e regula a execução das medidas socioeducativas é que as ações que vinham sendo incorporadas pelas diversas esferas de governo alcançam o status de política pública. Para isso em novembro de 2013, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República propõe Plano Decenal Nacional de Atendimento Socioeducativo, buscando normatizar e direcionar a execução da política socioeducativa junto aos estados e municípios, no que tange ao planejamento e execução das ações direcionadas

pelos Planos Decenais Estaduais⁷³, Distrital e Municipais, definindo metas de curto, médio e longo prazo.

Pela trajetória normativa aqui descrita, podemos considerar que a política de atendimento destinada ao adolescente denominado como autor de ato infracional no Brasil, galgou ao longo dos anos 2000, um percurso de imposição legal, que influenciou determinantemente em sua gestão e execução, considerando para isto orçamento e a padronização das ações entre as três esferas de governo. Tais iniciativas superavam assim, a discricionariedades dos gestores, bem como, o poder indiscriminado das autoridades judiciais, sendo o respaldo legal fruto deste processo reconhecido, como recurso essencial na luta pelos direitos dos meninos e meninas destacados como público-alvo desta política.

No entanto, não podemos deixar de compreender, que no período no qual as ações aqui em destaque despontam, a proposição das políticas sociais no contexto nacional, em especial a política de assistência social, na qual o atendimento socioeducativo em meio aberto está vinculado, se dá, em uma base frágil e fluída no que tange aos seus objetivos e diretrizes, em meio a uma conjuntura direcionada nacional e internacionalmente pela busca de superação da “nova” crise, vivenciada pelo capitalismo.

Num primeiro momento localizado no início dos anos 2000, ainda vivenciávamos os efeitos das saídas eleitas para a crise que desponta globalmente na década de 1970, cujos rebatimentos foram sentidos no Brasil mais especificamente, a partir da década de 1980, determinando como recurso à reestruturação do capital a produção flexível e o capitalismo financeiro mundializado.

Tais estratégias vinculadas intimamente ao ideário neoliberal são absorvidas pelos diferentes Estados-nação, entre estes o Brasil, que buscando adequar-se às “orientações” propostas pelos organismos internacionais submetem-se a processos de reformas e/ou contrarreforma, fundamentando-se por determinantes econômicos inscritos nos “fetichismos dos mercados financeiros”

⁷³ No que tange ao Plano Decenal do atendimento socioeducativo do estado do Rio de Janeiro, apesar de acompanharmos a instauração da Comissão de elaboração, proposta pela Resolução CEDCA nº 21 de 27 de agosto de 2014, bem como os trabalhos destinados à sua produção e conclusão, destacamos que sua publicação ainda está submetida aos encaminhamentos determinados pela autoridade estadual competente para sua assinatura.

(IAMAMOTO, 2008, p. 109).

No Brasil, o processo de contrarreforma do Estado, conforme já ressaltamos, resultou em sua desresponsabilização no que tange à proposição de sistemas protetivos, investindo sendo a política social, em especial a política de assistência social, destinada aos mais pobres, buscando aliviar os efeitos da “questão social” “reduzida essencialmente à condição de pobreza” (MAURIEL, 2012, p. 180).

No entanto, num segundo momento, a base de sustentação do capital financeiro é dirimida na mesma proporção em que as condições de vida e sobrevivência da classe trabalhadora revelam sua exaustão e a crise do capital financeiro evidenciada, sobretudo, a partir de 2008, tendo por destaque, os Estados Unidos, irá revelar “um novo projeto e processo de restauração da ordem do capital” (MOTA, 2012, p. 33) direcionado pela associação harmônica e necessária entre “crescimento econômico e desenvolvimento social”.

As saídas da crise contemporaneamente concentradas na associação entre o “novo desenvolvimentismo e as políticas sociais de combate à pobreza” (MOTA, 2012, p. 34) revelam-se direcionadas conforme afirma a autora, por países de centro-esquerda latino-americanos. Sendo assim, não foi a toda que o avanço normativo e de estruturação da política de atendimento que aqui nos atemos, se destaca sobremaneira em meio aos dois governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e com menor fôlego por sua sucessora Dilma Rousseff.

Não podemos desconsiderar, que no percurso de estruturação normativa percorrida tanto pela política de assistência social, quanto pela política de atendimento socioeducativo, que se desenvolvem no contexto nacional a partir dos anos 2000, sob a ingerência do Partido dos Trabalhadores (PT), tenham sido facultados importantes instrumentos em prol da defesa de direitos dos indivíduos eleitos como público-alvo das ações, serviços e programas.

No entanto, é essencial ressaltarmos, que em especial a “era Lula, foi palco da conciliação de iniciativas aparentemente contraditórias: as diretrizes do receituário liberal e a pauta desenvolvimentista” (MOTA, 2012, p. 35). Entre processo de reformas e a extensão seletiva, focalizada e precarizadas a política de assistência social é proposta conforme já afirmamos aos pobres, concentrada basicamente sobre programas destinados à transferência de renda dos quais o

Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa-Família são os mais evidentes.

É neste tenso e contraditório solo, que a política de atendimento socioeducativa no Brasil será estruturada por um lado, inscrita entre as ações precarizadas vinculadas à política de assistência social destinada à execução das medidas em aberto e por outro e em se tratando das medidas privativas e restritivas de liberdade reportando, vinculação estrita com a política de segurança pública.

Para ilustrar a referida afirmação reportamo-nos aos dados oferecidos por Lopes (2015), que recupera a trajetória das direções destinadas à gestão do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE-RJ), destacando o histórico dos diretores gerais da instituição, desde seu período de criação. No quadro proposto pela referida autora, o qual reproduzimos abaixo destaca-se um número considerável de gestores vinculados a organizações militares.

| Histórico dos Diretores do DEGASE | | |
|--|-----------------------|----------------------------|
| Nome | Período/Gestão | Profissão |
| Maria Cecília Rezende Ribeiro | 1993 a 1994 | Assistente Social |
| Marlene Correa Padilha | 1994 a 1995 | Defensora Pública |
| Nemésio Vidal | 1995 a 1996 | Delegado de Polícia |
| Ailton Leite da Silva | 1996 a 1997 | Agente Educacional/DEGASE |
| Judá Jessé de Bragança | 1997 a 1998 | Juiz de Direito |
| Alexandre Cony dos Santos | 1998 a 1999 | Coronel da Polícia Militar |
| Enéas Quintal de Oliveira | 05/1999 a 08/1999 | Coronel da Polícia Militar |
| Sérgio Gomes Novo | 1999 a 2002 | Coronel do Exército |
| Sydney Teles da Silva | 01/2002 a 12/2002 | Agente Educacional/DEGASE |
| Sérgio Gomes Novo | 2003 a 2005 | Coronel do Exército |
| Antônio Jacques Rocha Cavalcanti | 2005 a 2006 | Assistente Social/ DEGASE |
| Adalberto Conde | 2006 a 2007 | Prof. Ed Física/DEGASE |

| | | |
|----------------------------|-------------------|------------------------------------|
| Claudecir Ribeiro da Silva | 03/2007 a 07/2007 | Coronel da Polícia Militar |
| Eduardo Pires Gameleira | 2007 a 2009 | Servidor Público |
| Rogério Pimenta | 2009 | Servidor Público |
| Alexandre Azevedo de Jesus | 2009 atual | Tenente Coronel da Polícia Militar |

Fonte: Lopes, 2015, p. 18-19)

Para além dos diretores gerais do DEGASE, a vinculação a ações socioeducativas a política de segurança pública pode ser verificada descrita no Relatório Anual do Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura 2014, da Assembleia Legislativa do estado do Rio de Janeiro que reporta denúncia acerca do tratamento dispensado aos adolescentes. O referido relatório destaca a presença de um grupo tático de atuação, a *Coordenação de Segurança e Inteligência (CENSIT)* que funciona como uma espécie de “*serviço especial*” atuando em “situações de crise” paramentada com uniformes e assessorios inspirados em equipes especial como o *Batalhão de Operações Especiais (BOPE)*, na *Coordenadoria de Recursos Especiais da Polícia Civil (CORE)* (ALERJ, 2015, p. 73 e 74).

Mas é essencial ressaltarmos que o ideal punitivo e policialesco que ronda a execução das medidas socioeducativas privativas e restritivas de liberdade não são exclusivas e/ou limitadas ao DEGASE. Compreendemos que na própria estruturação da legislação que promulga o SINASE podemos verificar o destaque a iniciativas inspiradas em ações de “segurança”. O Art. 71 da Lei 12.594, ressalta que “todas as entidades de atendimento socioeducativo deverão, em seus respectivos regimentos, realizar a previsão de regime disciplinar”, no entanto, a referida normativa não esclarece o que de fato seriam tais regimes, e a que se destinam, limitando-se apenas a destacar alguns princípios que tais regimes deveriam obedecer a:

- I - tipificação explícita das infrações como leves, médias e graves e determinação das correspondentes sanções;
- II - exigência da instauração formal de processo disciplinar para a aplicação de qualquer sanção, garantidos a ampla defesa e o contraditório;
- III - obrigatoriedade de audiência do socioeducando nos casos em que seja

necessária a instauração de processo disciplinar;
IV - sanção de duração determinada;
V - enumeração das causas ou circunstâncias que eximam, atenuem ou agravem a sanção a ser imposta ao socioeducando, bem como os requisitos para a extinção dessa;
VI - enumeração explícita das garantias de defesa;
VII - garantia de solicitação e rito de apreciação dos recursos cabíveis; e
VIII - apuração da falta disciplinar por comissão composta por, no mínimo, 3 (três) integrantes, sendo 1 (um), obrigatoriamente oriundo da equipe técnica. (BRASIL, 2012).

A legislação aborda sanções a serem empregadas aos adolescentes, que praticassem no interior das unidades de atendimento infrações consideradas leves, médias e graves, mas não classifica o que compreende por infrações, nem mesmo os critérios para as gradações referidas, ressaltando apenas a necessidade de apuração destas, por meio de processos disciplinares.

A normativa é seguida por mais quatro artigos que não esclarecem a que de fato se refere o regime disciplinar, no interior das instituições socioeducativas, nem em que situações o mesmo deverá ser aplicando ficando a cargo das instituições estabelecerem tais regimes seus princípios e objetivos.

Entendemos que a possibilidade de se empregar sanções a adolescentes que já cumprem medidas socioeducativas por força de ação judicial, é um movimento que reafirma o sentido de punição já empregado quando da indicação do cumprimento da medida privativa e/ou restritiva de liberdade. Tal recurso objetivado pelos chamados “processos disciplinares” demanda ainda a participação de profissionais vinculados às unidades socioeducativas requerendo inclusive a participação de profissionais da equipe técnica.

A participação dos referidos profissionais em processos que por vezes podem impor sanções, ainda que denominadas disciplinares, aos adolescentes atendidos, é algo que já vem sendo questionado por algumas categorias, em se tratando das particularidades, que permeiam este processo. O que se destaca neste movimento é a contradição posta, haja vista que a participação de um profissional da equipe técnica tem sido analisada como um recurso protetivo, que potencialmente contribuiria para limitar as sanções destinadas a estes meninos e meninas, mas que por outro lado tem sido percebida por um conjunto de profissionais, como de implicações e sérios rebatimentos aos preceitos éticos a

que algumas categorias que realizam o atendimento direto aos adolescentes estão submetidas.

Neste sentido, cabe refletirmos com cuidado e de forma atenta sobre as ações dispostas nas normativas específicas e na estrutura assumida pela política de atendimento socioeducativo, que à primeira vista, se colocam como “protetivas”, mas que em alguma medida revelam a permanência e a reafirmação da perspectiva de punição aos adolescentes sentenciados judicialmente como autores de ato infracional.

5.5

Condicionantes contemporâneos: entre a efetivação de direitos e a criminalização

A Lei 12.594, de 2012, institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e busca regular a execução das medidas socioeducativas, dispostas no artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente, as quais se destinam aos adolescentes julgados e sentenciados pela prática de atos infracionais.

As referidas medidas são dispostas no texto legal por ordem de gravidade sendo, a internação em estabelecimento educacional a medida mais gravosa, que para ser aplicada deve considerar: “I - tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência a pessoa; II - por reiteração no cometimento de outras infrações graves; III - por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta”. Aliados a estes condicionantes a medida de privação de liberdade para ser sentenciada deve obedecer ainda, segundo o referencial normativo, aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição de pessoa em desenvolvimento. (BRASIL, Lei 8.069/1990).

O Estatuto da Criança e do Adolescente ao orientar a aplicação de medidas socioeducativas, a partir dos princípios acima dispostos, constituiu um avanço essencial no atendimento destinado ao adolescente considerado autor de ato infracional, uma vez que, buscou romper com a indicação compulsória da medida de internação.

Ainda que os Códigos de Menores de 1927 e 1979, já destacassem objetivamente medidas alternativas as internações, a exemplo da Liberdade

Vigiada e da Liberdade Assistida respectivamente, sobre a égide destas legislações verificamos que a inserção de adolescentes considerados delinquentes, infratores e/ou com conduta antissocial em instituições fechadas ocorrera de forma intensiva, justificada pelo perigo em potencial e/ou de fato, que estes representariam e pela necessidade de discipliná-los, regenerá-los e ressocializá-los ao convívio social.

No entanto, é curioso notar que mesmo após os avanços legislativo referidos, sobretudo, a partir da promulgação do ECA acrescidos, da sistematização, estruturação e busca de maior qualidade do atendimento prestado respaldados pelo SINASE, podemos observar índices que reportam o crescimento anual do número de adolescentes presentes em instituições fechadas, bem como, o aumento do número de instituições desta espécie em todo o Brasil.

Sendo assim, mesmo após a promulgação do ECA, o qual dispõe critérios legais, que devem ser obedecidos para a indicação da medida de internação e mesmo após a estruturação do SINASE, que se propõe a valorizar o atendimento em meio aberto, destinado à proteção e promoção dos direitos dos adolescentes aqui destacados, ao longo da década de 1990 e 2000, verifica-se um aumento gradativo do enclausurando destes meninos e meninas, para os quais ousamos afirmar, que a “cultura da institucionalização” não foi superada.

Consideramos que, no que tange ao adolescente sentenciado como autor de ato infracional, a cultura da institucionalização aprofunda-se, sobretudo, após a década de 1990, mesmo sobre a vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente e após a promulgação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. No entanto, é importante ressaltar que a radicalização do processo de punição, através do confinamento de indivíduos pobres, não se deu exclusivamente sobre a faixa etária adolescente⁷⁴, nem mesmo reporta um contexto privativo ao Brasil.

Conforme já ressaltamos, Loic Wacquant (2003) destaca o processo, em que referido autor reporta a diminuição da intervenção do chamado Estado

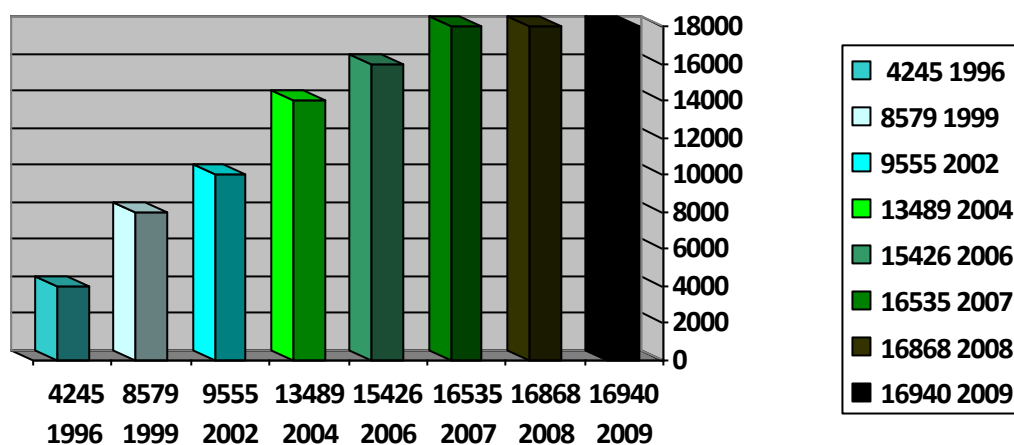
⁷⁴ Segundo dados publicados no “Novo Diagnóstico de pessoas presas no Brasil”, realizado pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF, do Conselho Nacional da Justiça, em julho de 2014 a população carcerária adulta no Brasil alcançara o número de 563.526 sendo o nosso país o 4º, no *ranking* daqueles com maior população carcerária no mundo, atrás apenas de Estados Unidos, China e Rússia. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

Caritativo revelando-nos, que os programas dirigidos aos pobres foram reduzidos em seu orçamento e igualmente em sua cobertura transitando segundo o referido autor do combate à pobreza, pelo combate aos pobres.

É no contexto deste debate, que buscamos refletir sobre os dados que revelam o aumento do número de adolescentes sentenciados, ao cumprimento de medidas restritivas e privativas de liberdade. Consideramos que a atuação do Estado brasileiro junto a este grupo, a partir da década de 1990, sobre égide neoliberal, se inscreve na lógica punitiva de gestão e criminalização da pobreza, através do confinamento, em detrimento da proposição de políticas sociais de fato protetivas e promotora de seus direitos.

[...] o neoliberalismo está intimamente associado à difusão internacional de políticas punitivas tanto no domínio da assistência social quanto no domínio criminal. [...] Do mesmo modo, sociedades do Segundo Mundo – como o Brasil, a Argentina e a África do Sul, que adotaram plataformas penais superpunitivas, inspiradas pelos acontecimentos estadunidenses de 1990 e, como resultado, viram sua população carcerária disparar – fizeram isso não apenas porque tinham alcançado o estágio da “modernidade tardia”, mas porque tinham trilhado o caminho da desregulamentação do mercado e da retração do Estado [...] (WACQUANT, 2012, p. 30).

Segundo dados do Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei – 2009, publicizado pela Secretaria de Direitos Humanos da presidência da República verifica-se, um aumento considerável do número de adolescentes internados em instituições fechadas, entre as décadas de 1990 e 2000. No ano de 1996, este contingente alcançava o número de 4.245, em todo o Brasil, no ano de 2009, quando da publicação do referido levantamento, estes adolescentes reportavam o número de 16.940, ou seja, um aumento de quase 300%, na aplicação da medida socioeducativa que, segundo o Art. 121 do Estatuto da Criança e do Adolescente deveria estar pautada, pelo princípio de excepcionalidade.

Gráfico IV: Evolução das internações no Brasil – década de 1990/2000

Fonte: SDH, 2009, p. 3

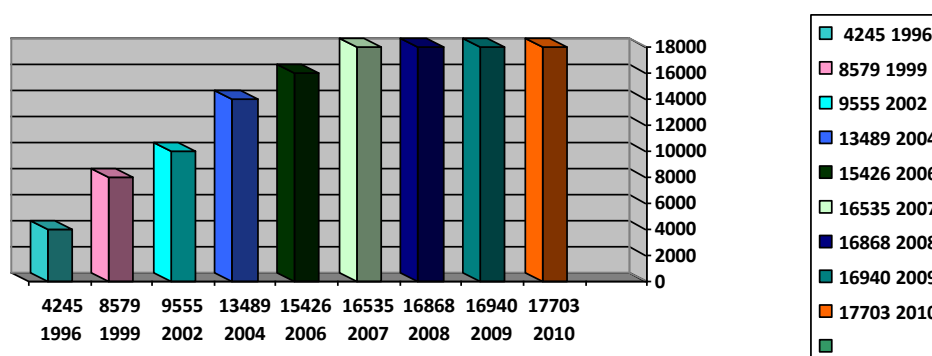
O mesmo levantamento ressalta, que 92% das unidades destinadas, ao cumprimento de medidas socioeducativas de restrição e privação de liberdade foram construídas, após o ECA das quais 15% foram propostas, após a promulgação do SINASE. Aqui consideramos a dicotomia entre a oferta de instituições que possibilitem condições dignas para o cumprimento das medidas de internação, e a proposição de maior número de vagas, com vistas, a acompanhar o crescimento gradativo do número de adolescentes encarcerados, esta última retórica é reconhecida e explicitada no levantamento de 2010, o qual ressalta: “alguns fatores externos e internos relacionados à aplicação e execução de medidas socioeducativas no contexto Brasileiro”:

Alguns fatores externos ou internos ao sistema podem agir sobre o desempenho do sistema socioeducativo justificando a disparidade entre os números dos estados. Levantamos como hipóteses alguns deles para em outros espaços e estudos aprofundar estas questões, são eles: a) o contexto de violência sistêmica que afeta e influencia a prática de ato infracional na adolescência, b) uma melhor e mais organizada ação policial; c) uma cultura mais enraizada do poder judiciário na aplicação de medidas de internação, d) diferentes percepções e significados atribuídos pela sociedade ao mesmo ato infracional em ambientes de culturas distintas; e) a pressão social exercida em relação aos atos de violência e a presença de movimentos sociais de defesa dos direitos; **f) novas construções de unidades socioeducativas com aumento significativo da oferta de vagas de internação estimulando ou facilitando a privação de liberdade;** g) a cobertura de atendimento ou a qualidade e efetividade dos programas em meio aberto; h) o comportamento dos meios de comunicação locais que exercem influência em

todo o sistema socioeducativo (SDH, 2010, p. 23).

O documento aqui ressaltado destaca como hipótese, a de que o aumento do número de vagas ofertadas, a partir da construção de novas unidades, de alguma forma pode ter influenciado estimulando a aplicação de medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade considerando que em 2010, a inserção de adolescentes em unidades fechadas saltou para a casa dos 17.730. O número de unidades destinadas às medidas de internação e semiliberdade englobava o número total de 435 estabelecimentos dentre os quais: “179 de internação: 124 de internação exclusiva e 55 de internação provisória exclusiva; 110 Semiliberdade exclusiva, 16 Atendimento Inicial exclusivas 130 Mistas: internação – internação provisória - semiliberdade - atendimento inicial” (SDH, 2010, p. 17).

Gráfico V: Evolução da privação e restrição de liberdade no Brasil 1990/2000



Fonte SDH, 2010, p. 17

Quadro das unidades socioeducativas do país

| UNIDADES | PROGRAMAS EXECUTADOS |
|----------|---|
| 179 | 124 de internação exclusiva |
| | 55 de internação provisória exclusiva |
| 110 | Semiliberdade exclusiva |
| 16 | Atendimento inicial exclusivas |
| 130 | Mistas internação – internação provisória – semiliberdade – atendimento inicial |
| 435 | TOTAL DE UNIDADES |

Fonte: SDH, 2010 p. 17

O documento de 2010 inaugura a referência do atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto, Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade indicando, que 40.657 adolescentes foram imputados, ao cumprimento das referidas medidas. Ou seja, no ano de 2010, o Brasil possuía um total de adolescentes, acusados e sentenciados pela autoria de atos infracionais, em cumprimento de medidas socioeducativas (meio fechado e meio aberto), de cerca de 58.387.

Sem dúvidas, superação das medidas em meio aberto em relação às medidas privativas e restritivas de liberdade, representa um avanço, considerando, que o atendimento aos adolescentes sentenciados pela prática de ato infracional, concentrou-se historicamente de forma exclusiva, por sua inserção em instituições fechadas, sem respeitar uma lógica de limite temporal.

No entanto, considerando o crescimento anual do cumprimento de medidas de internação pelos adolescentes aqui destacados entendemos que, a lógica do confinamento mantém-se e radicaliza-se, mesmo após a promulgação do ECA em 1990 e da Resolução nº 119 do CONANDA, de 2006, que promove o então Projeto SINASE, sendo as medidas em meio aberto apropriadas como um novo recurso destinado a punição dos adolescentes. A difusão das medidas socioeducativas em meio aberto não culminou necessariamente na redução da inserção de adolescentes em instituições fechadas, muito pelo contrário, estes meninos e meninas permanecem sendo confinados podendo ser de forma “inovadora”, reconduzidos a extensão do cumprimento da medida, em meio aberto.

Apesar de reconhecermos o potencial inscrito nas medidas socioeducativas em meio aberto, voltadas à promoção e proteção dos adolescentes acusados e sentenciados pela prática de atos infracionais, os dados revelam que estas, não vêm funcionando como medidas alternativas ao processo de confinamento destes adolescentes, mas sim, auxiliares a este, como um instrumento a mais em seu processo punitivo.

Quando relacionamos o número total de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, a população brasileira de adolescentes estimada no mesmo período, que seria de 20.666.575 verificamos, que o grupo de adolescentes aqui ressaltados corresponderia, a menos de 1%, 0,28% do contingente

populacional brasileiro o que a priori, não reportaria um número alarmante. No entanto, quando analisamos os dados do aumento do número de adolescentes imputados judicialmente pela prática de atos infracionais, ao cumprimento de medidas socioeducativas, e entre estas àquelas restritivas de liberdade, verificamos que entre os anos de 2010 e 2012 este contingente apresentou um aumento de quase 100%.

No ano de 2011, alcançamos o total de 19.595 adolescentes inseridos em instituições destinadas à privação e/ou restrição de liberdade e exatos 69.650, em cumprimento de medidas em meio aberto, num total, pelo somatório das medidas aplicadas, de 89.245 adolescentes acusados, julgados e sentenciados ao cumprimento de medidas judiciais pela prática de atos análogos a crimes.

Os dados de 2011 reportam ainda, o que o documento descreve como “déficit de vagas” em alguns estados destacando, a superlotação das unidades pela relação do número de adolescentes internados, e a capacidade de recepção dos estabelecimentos. Não por acaso, com exceção de apenas três estados: Paraíba, Rio Grande do Sul e Amapá, todos os demais estados que apresentam “déficit de vagas” registraram aumento no número de internação de adolescentes.

Quadro “déficit de vagas”

| ESTADOS COM DÉFICIT DE VAGAS | | | | | | | |
|------------------------------|------------------------|----------------|-----------------------|-------------------|----------------------|-----------------------|----------------|
| UF | Adolescentes Atendidos | | | | Vagas | | |
| | INTERNAÇÃO | SEMI LIBERDADE | INTERNAÇÃO PROVISÓRIA | INTERNAÇÃO SANÇÃO | Total de Vagas na UF | Total de Adolescentes | Saldo de Vagas |
| PE | 1058 | 202 | 240 | 0 | 852 | 1500 | -648 |
| SP | 6011 | 581 | 1585 | 264 | 8252 | 8441 | -189 |
| DF | 521 | 79 | 195 | 5 | 579 | 800 | -221 |
| AM | 106 | 26 | 48 | 0 | 96 | 180 | -84 |
| MG | 892 | 102 | 273 | 48 | 1239 | 1315 | -76 |
| PB | 208 | 5 | 96 | 5 | 226 | 314 | -88 |
| AC | 258 | 61 | 78 | 6 | 340 | 403 | -63 |
| AL | 172 | 37 | 36 | 0 | 205 | 245 | -40 |
| RS | 737 | 69 | 146 | 0 | 936 | 952 | -16 |
| AP | 32 | 9 | 64 | 2 | 100 | 107 | -7 |
| | | | | | | - | 1432 |

Fonte: SDH, 2011, p. 38

Entendemos ser um tanto quanto delicado abordar o tema de “déficit de vagas”, pois, compreendemos que as vagas disponíveis em estabelecimentos destinados à internação de adolescentes não deveriam acompanhar necessariamente o aumento do número de adolescentes julgados e sentenciado pela autoria de atos infracionais, considerando, conforme os dados aqui dispostos, que este contingente aumenta a cada ano.

Mais do que vagas em estabelecimentos com características de fechamento compreendemos, que a política pública destinada aos adolescentes aqui em destaque deve ser capaz, de propor estratégias de atendimento, que ultrapassem o recurso histórico da internação. Para isto o respeito aos preceitos legais que referem à aplicação da medida de internação, bem como, o investimento efetivo no atendimento em meio aberto são condições essenciais.

Os dados do levantamento de 2012 revelam a permanência do aumento tanto do número de adolescentes privados de liberdade, quanto do aumento geral do número de adolescentes sentenciados ao cumprimento de medidas socioeducativas. Os índices propostos apontam que 20.532 adolescentes cumprem medidas, de restrição e privação de liberdade (internação, internação provisória e semiliberdade), e de 88.022 estariam em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, num total de 108.554 adolescentes para os quais estariam, disponíveis um “novo e moderno” conjunto de instituições, que segundo o mesmo levantamento, totalizavam 452, 17 a mais do que no ano de 2010.

O tão sonhado atendimento “em caráter comunitário” e em meio aberto, destinado aos adolescentes que historicamente foram privados de liberdade, se materializa, a partir dos anos 2000, mas não necessariamente concretizando as aspirações com as quais foram idealizadas. A vinculação do atendimento a adolescentes sentenciados judicialmente ao cumprimento de medidas socioeducativas à Política de Assistência Social, refere a nosso ver, imputar a execução destas medidas as mesmas contradições que embasam a estruturação da assistência social no Brasil a partir dos anos 2000 e à direção oferecida pelos governos do presidente Lula e sua sucessora, conforme pautamos acima.

Se compreendemos que a política de assistência social no cenário contemporâneo se constitui como a política responsável pelo combate à pobreza, (MAURIEL, 2012) destinada a prestar proteção social (MOTA, 2009),

compreendemos, que a atuação dos CREAS no que tange à execução das medidas socioeducativas em meio aberto concentram-se ideológica e concretamente no combate a um efeito da pobreza, leitura realizada por sobre o ato infracional. É importante ressaltar ainda, que tal atuação reporta, a perpetuação da penalização que concentrada nas medidas privativas e restritivas de liberdade, pois, mesmo após os adolescentes cumprirem o período de internação são encaminhados para o cumprimento em meio aberto.

Por outro lado, a execução do atendimento socioeducativo em meio aberto resguarda a potencialidade protetiva, de referência às políticas sociais setoriais presentes no território de residência do adolescente e de proteção e promoção de seus direitos, no entanto, sem os instrumentos objetivos para que o referido processo se concretize, tal atendimento se concentra única e exclusivamente como uma demanda de cumprimento de uma sentença legal.

A precarização e focalização empregada à Política de Assistência Social que concentra hoje a maior parte de seu orçamento em programas de transferência de renda, falta de estrutura e condições de execução dos serviços e programas vinculados a esta política social setorial, neste sentido os CREAS a condição dos CREAS reportam esta realidade. As considerações que destacamos aqui, reportam a análise da execução das medidas socioeducativas em meio aberto, a partir da experiência direta neste atendimento, como profissional vinculada a uma política pública de assistência social inserida em um Centro Especializado da Assistência Social, mas reproduz as falas, análises e avaliações dos profissionais com os quais pudemos nos aproximar quando das visitas aos CREAS da cidade do Rio de Janeiro, que elegemos como um dos campos da pesquisa.

Através das visitas realizadas ao longo de 2014, nos deparamos com desafios cotidianos enfrentados pelos profissionais que executam a Política de Assistência Social que vão desde a precariedade na estrutura física dos equipamentos que reatam no atendimento prestado à população usuária. Salas de atendimento sem ventilação e/ou em condições que comprometiam o sigilo profissional, locais improvisados em consequência de mudança de localização e/ou reforma do equipamento.

Em uma destas visitas, o relato de uma profissional ficou de fato registrado. Esta destacava as difíceis condições de trabalho que iam desde o

comprometimento da estrutura física do equipamento à falta de material de trabalho permanente (computador, impressora, mesas e cadeiras) e material de consumo (folhas de papel ofício, tinta para impressora e outros materiais de escritório). Nesta fala, a referida profissional destacava, que enquanto profissional era difícil desenvolver a atuação nas condições acima aludida que dirá, oferecer condições para a promoção dos direitos dos adolescentes. “É difícil trabalhar a autoestima de um adolescente se eu como profissional não consigo exercitá-la em meu local de trabalho”. (Sic)

As ausências quanto às condições de atendimento para além da estrutura básica a este destinada revelam-se ainda no que tange objetivamente ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa. A atuação desenvolvida pelos profissionais inseridos nos CREAS junto aos adolescentes, demanda uma retaguarda em termos de articulação das políticas públicas municipais, bem como, da oferta de ações (curso profissionalizantes, ações de cultura e educação), que ao que parece, se coloca como atribuição dos gestores da política municipal de assistência social. Se a gestão da política pública não consegue garantir a articulação necessária junto às diversas políticas sociais setoriais, programas e serviços que possibilitem instrumentos e recursos de trabalho aos profissionais que estão na “ponta do atendimento”, este fica exclusivamente referido ao atendimento do profissional de referência concentrado em muito, no atendimento individual.

Um outro ponto constantemente referido pelos profissionais atuantes junto a execução das medidas socioeducativas em meio aberto no município do Rio de Janeiro refere-se à carga e ao processo de trabalho imputado aos CREAS e aos profissionais nele inseridos. Em primeiro lugar é importante ressaltar, que no momento em que a pesquisa de campo junto aos CREAS do município do Rio de Janeiro foi realizada, ocorria junto as equipes técnicas uma reconfiguração do esquema de atendimento, que extinguiu as equipes especializadas por matéria de atendimento (medida socioeducativa, maus-tratos, abuso sexual...) para o trabalho com a perspectiva de “georeferenciamento” disposta pela gestão municipal. Nesta nova lógica de atendimento, todos os profissionais atenderiam a todas as matérias a partir de uma divisão realizada por território.

Esta mudança ainda que muito inicial foi relacionada como preocupante, em especial, pelos profissionais referenciados até então, ao atendimento aos adolescentes em cumprimento das medidas socioeducativas em meio aberto. Estes referiam a dificuldade do atendimento a matérias diversas em consequência da particularidade do atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas, que demandam não só, maior atenção com relação aos prazos legais na interlocução com o sistema de justiça, mas de modo especial, na busca pelo atendimento integral às diversas demandas postas pelos adolescentes que requeriam a interlocução com diversos atores do sistema de garantia de direitos, bem como, com as diversas políticas sociais setoriais.

A sobrecarga com atividades administrativas tais como a preparação de estatísticas e reuniões externas, também foi disposta como um elemento, que oferecia dificuldades à qualidade do atendimento prestado ao adolescente, em especial, por tratarem-se de instrumentais e metodologias de trabalho alheios ao planejamento da própria equipe, muitos não fazendo sentido ao processo de trabalho efetivado pelos profissionais envolvidos diretamente no atendimento.

Recordamo-nos, que grande parte dos profissionais que conversaram conosco quando das visitas aos CREAS faziam referências às estatísticas, mas igualmente, a uma reunião denominada de “fiscalização” realizada junto a profissionais do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, com vistas ao repasse de informações sobre a situação quantitativa dos adolescentes em cumprimento de medidas (quantos cumprindo, descumprindo, com solicitação de extinção), estes profissionais destacavam que não entendiam que os referidos encontros buscassem interferir na qualidade do atendimento, e das ações realizadas junto aos adolescentes, era um repasse numérico que buscava responder a uma demanda de andamento processual.

Assim, pelos índices oficiais apresentados, pelo que pudemos observar quando das visitas às instituições e equipamentos destinados à execução das medidas socioeducativas e pelos relatos propostos pelos profissionais não nos restam dúvidas que a potencialidade do atendimento em meio aberto, destinado à promoção e proteção do adolescente por meio de ações e serviços locais ainda se constitui em muito como um ideal que pelas condições estruturais inscritas na

política de assistência social no contexto contemporâneo possuem dificuldades objetivas em serem concretizadas.

Neste contexto, ao longo dos anos 2000, no que tange à política de atendimento destinada ao adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas vimos construindo instituições modernas, adequadas ao “padrão SINASE”, enquanto o “tão valorizado” atendimento em meio aberto, sofre com a precariedade imputada à política de assistência social.

6. Considerações Finais

Pela análise dos dados dos quais nos aproximamos, a partir do processo de pesquisa, que embasou a construção da presente tese de doutorado torna-se possível concluir, que a estruturação do atendimento socioeducativo no Brasil revela avanços consideráveis nos últimos vinte anos, sobretudo se considerarmos a proposição do respaldo normativo, destinado a fundamentar as ações nesta esfera.

Da prisão indistinta em relação aos indivíduos adultos na Casa de Correção do Rio de Janeiro, às instituições específicas destinadas à proteção e regeneração, podemos perceber claramente a reconfiguração das ações e normativas destinadas ao atendimento do grupo de adolescentes aqui em destaque, as quais estiveram fundamentadas historicamente por vieses punitivos, serem embasadas num período recente, por princípios e diretrizes vinculados legal e oficialmente, ao paradigma de proteção integral.

Ao longo dos séculos XX e XXI, caminhamos no sentido da construção de parâmetros e ações voltados ao atendimento dos adolescentes sentenciados como autores de ato infracional, sendo estes concentrados prioritariamente, na internação em instituições fechadas, procedimento condicionante para a prestação de assistência. Para este fim, diversas áreas do conhecimento foram requeridas historicamente demandadas não só, a objetivar os procedimentos destinados à proteção e punição, mas também, a propagar visões de mundo hegemônicas, direcionadas pelo Estado e pelas instituições específicas destinadas a este público, classificando, diagnosticando e “tratando” o problema o “menor delinquente”, como patologias individuais e culpabilizando os adolescentes pobres e/ou suas famílias pelos desajustes sociais, que atentavam contra a harmonia social.

Do modelo instaurado com a criação do Serviço de Assistência ao Menor em 1941, aquele que se sedimenta sob a ingerência da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor após 1964, a intervenção do Estado brasileiro junto ao grupo de adolescentes que aqui destacamos realiza-se, de modo especial, entre ações de punição, propagadas através do confinamento e do emprego de recursos

disciplinares e regenerativos, mas também, através de certo nível de proteção, revelado pela prestação de serviços básicos como alimentação e acolhida prestados em ambiente institucional.

No entanto, os argumentos que fundamentaram a institucionalização senão como o único, mas certamente como recurso necessário e eficaz, para o atendimento ao adolescente reconhecido como infrator vão sendo dirimidos, junto ao contexto social e político no qual este discurso foi radicalizado. É no período em meio ao qual a ditadura civil-militar no Brasil, apresenta sinais de erosão e junto com ela os preceitos centralizadores, autoritários e antidemocráticos vão se esgotando, que a FUNABEM tem suas ações reconfiguradas demandadas a executar o atendimento à crianças e adolescentes pobres, para além do contexto institucional.

Do atendimento exclusivo em instituições fechadas à proposição de ações de caráter comunitário percorremos um longo caminho, buscando superar a cultura da institucionalização, a banalização e a naturalização das inúmeras violações de direitos cometidas, contra os adolescentes que aqui se destacam, que historicamente foram reportadas como procedimentos pedagógicos, destinados a sua disciplinarização e de outro modo, justificadas, em consequência dos atos infracionais cometidos.

A partir da década de 1990, a assistência historicamente requisitada para a atuação junto aos adolescentes considerados infratores transita oficial e legalmente, de recurso moralizador e regenerativo, para aquele, que se destinará a promoção e proteção de seus direitos. Da condicionalidade de sua prestação à inserção em instituições fechadas e a longos períodos de isolamento, o atendimento inscrito contemporaneamente na Política de Assistência Social, é embasado pela diretriz de regionalização e interação comunitária, visando à manutenção dos vínculos familiares.

Reconfiguramos a lógica histórica de centralização impressa à política de atendimento destinada à criança e ao adolescente no Brasil, que fora aprofundada sob a égide da FUNABEM, em meio a tentativa de assegurar o modelo idealizado de bem-estar social do menor. A partir da Constituição Federal de 1988, a descentralização político-administrativa embasará as ações executadas pelas três esferas de governos, reportando ainda, a participação como princípio fundamental

destinada à estruturação, gestão e execução da política de atendimento destinada à criança e ao adolescente, potencializada pela ação dos Conselhos de Direitos.

As expressões da questão social evidenciadas nas condições de vida de crianças, adolescentes e famílias pobres, analisadas historicamente sob ação “onipotente” do Juiz de Direito e sob o olhar jurídico, são ampliadas para o respaldo da atuação dos Conselhos Tutelares, visando a defesa de seus direitos e a desjudicialização dos processos vivenciados por estes sujeitos. No que tange às medidas socioeducativas, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, estas serão hierarquizadas por ordem de gravidade, sendo indicada em algumas delas, tempo máximo para o cumprimento e parâmetros para sua aplicação.

Foi um percurso longo até conseguirmos dispor legalmente, que os adolescentes julgados e sentenciados como autores de atos análogos a crimes possuem direitos invioláveis e, que a compreensão da autoria dos referidos atos extrapola explicações fundamentadas em discursos concentrados na presença de características pessoais e/ou hereditárias inscrevendo-se, num processo muito mais amplo e complexo, que tem por base as particularidades presentes e reafirmadas no modelo de sociedade vigente.

Contemporaneamente refletimos que a institucionalização de crianças e adolescentes deve ser indicada como último recurso, que os vínculos familiares devem ser preservados, assim como, a sua integridade física e psicológica e que as políticas sociais, os serviços, os programas e os atores envolvidos em seu atendimento devem zelar pela defesa de seus direitos.

Mas é essencial que consideremos que os avanços inscritos na política de atendimento socioeducativa, destinada ao adolescente sentenciado como autor de ato infracional, convive simultaneamente com permanências históricas evidenciadas, em especial, pela manutenção das ações punitivas dispensadas pelo Estado.

Conforme destacamos ao longo das elaborações aqui propostas, os avanços normativos e a reconfiguração dos princípios e diretrizes, que passaram a estruturar a política de atendimento destinada ao adolescente autor de ato infracional, entre os anos de 1990 a 2000, não conseguiram ultrapassar, a contradição historicamente inscrita a ações desta esfera, permanentemente situadas entre a proteção e a punição.

A assistência social, a partir deste período ocupa lugar central no atendimento ao adolescente autor de ato infracional, com a função de “promoção” de seus direitos, através da execução das medidas socioeducativas em meio aberto, que em alguma medida, materializam as aspirações de superação do atendimento historicamente concentrado, nas instituições privativas e restritivas de liberdade. Mas contraditoriamente, é neste mesmo período, que verificamos o aumento gradativo do número de adolescentes sentenciados judicialmente ao cumprimento de medidas socioeducativas em instituições fechadas e uma relação estrita entre as ações desta esfera e a política de segurança pública.

O contexto contemporâneo no qual se funda a estruturação e a execução da Política Socioeducativa no Brasil nos revela, que apesar de termos conseguido forjar um conjunto normativo fundamentado por princípios de direitos humanos, destinados à promoção e defesa de direitos dos adolescentes, não conseguimos superar a cultura da institucionalização nem mesmo, as práticas punitivas, criminalizadoras de controle e ajustamento.

Entre ações protetivas e punitivas, entre o aumento gradativo do número de adolescentes em instituições fechadas e o estímulo à aplicação das medidas em meio aberto, entre ações de direitos humanos e a vinculação estrita à política de segurança pública, o atendimento socioeducativo se desenvolve no Brasil no cenário contemporâneo, fundamentado por avanços consideráveis, mas rebatido por inúmeras permanências históricas e muitos retrocessos.

Considerados perigosos, aos adolescentes reconhecidos como delinquentes a face repressiva do Estado se expande entre as décadas de 1990 e 2000, o enclausuramento em instituições fechadas é retomado como recurso destinado a sua punição e os ideais de proteção e regeneração, apesar de inscritos enquanto potenciais as políticas sociais setoriais, vão sendo gradativamente dirimidos, por discursos que demandam maior severidade nas ações destinadas ao atendimento deste grupo.

Para além dos índices oficiais, aos quais recorremos para defender a tese que aqui se apresenta, que anualmente um número cada vez maior de adolescentes vem sendo internados em instituições de privação de liberdade, o espectro da punição sobre este grupo pode ser verificado quando observamos que os

investimentos na política de atendimento socioeducativo são concentrados especialmente, no atendimento institucional.

Aliada a radicalização da punição relacionada à execução deste atendimento podemos verificar, em processo recente, que seu respaldo normativo também irá referenciar retrocessos no que tange aos direitos dos adolescentes sentenciados judicialmente como autores de ato infracional. A Proposta de Emenda Constitucional PEC171/1993, a qual propõe a redução da maioria penal fora aprovada em primeiro de julho de 2015 na Câmara dos Deputados caminhando assim, para a alteração do Art. 228 da Constituição Federal.

Sob discursos acalorados e polarizados entre a punição “dos maus” e a defesa das pessoas “de bem”, a votação fora finalizada com 323 votos a favor, 155 contrários e 2 abstenções destacando, na redação da proposta de emenda, a referência à diminuição da inimizabilidade penal, para atos infracionais análogos a crimes considerados hediondos entre outros analisados como “graves”.

O discurso para a proposta de redução pairou historicamente e se sedimenta ainda hoje, na necessidade eminente de punir mais e de forma mais severa, adolescentes considerados intoleráveis aos padrões disciplinares e ordenadores do atual modelo de sociedade. Curioso é notar, que os atos infracionais considerados graves como homicídio, estupro, latrocínio etc., se somados alcançaram entre 2012 e 2013, a casa dos 12%. Conforme relaciona a Nota Técnica: *“O Adolescente em Conflito com a Lei e o Debate sobre a Redução da Maioridade Penal”* apresentada em junho de 2015, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA.

Os índices de atos considerados graves tem se mostrados diminutos em relação ao apelo por maior severidade a sua punição. Se vivenciamos um passado recente, no qual compreendíamos o adolescente como sujeito de direitos, vigoram no momento presente, sem nenhum constrangimento e em alto e bom som posicionamentos, que reafirmam a necessidade de punir mais e com maior severidade.

A redução da maioria penal no Brasil vem sendo colocada como uma resposta de “vingança”, a prática de atos infracionais se distancia sobremaneira da proposição de políticas públicas destinadas aos adolescentes considerados autores de ato infracional desconsiderando até mesmo, a contraditória retórica da

“responsabilização”. Para os adolescentes considerados “irrecuperáveis” não é apenas a liberdade que deve ser privada, mas os direitos possibilitados por seu reconhecimento como pessoa em desenvolvimento. Não basta apenas “prender”, esse aprisionamento deve ser radicalmente supliciante, de modo que, o mesmo “pague” de forma extrema pelo suposto ato cometido.

No contexto destes acontecimentos, a política de atendimento à criança e ao adolescente, na qual se inscreve o atendimento socioeducativo, percorre uma trajetória de quase 100 anos, elegendo os pobres e não adaptáveis como público-alvo de ações punitivas. Neste processo, a assistência eleita historicamente como recurso disciplinarizador, revela no momento presente, um ideal protetivo em potencial, que vem apresentando sérias barreiras para se efetivar.

O atendimento socioeducativo em meio aberto executado, no interior do Sistema Único de Assistência Social, tem sido evidenciado como um apêndice do atendimento realizado no interior das unidades de privação e restrição de liberdade. Limitados em recursos e em alguma medida em autonomia técnica e de condução dos processos relativos aos atendimentos dos adolescentes, os profissionais lotados no Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) são demandados, ao atendimento de um número cada vez maior de meninos e meninas, para os quais contam apenas com sua própria atuação.

O legado deixado pela FUNABEM reafirmado pela retórica de que o Estado é capaz de disciplinar e corrigir os adolescentes indóceis vigora ainda hoje, no imaginário social e nas práticas de um número considerável de profissionais. Os discursos sem pudor que falam em nome de punir mais e com maior severidade são apenas, o ponto culminante de uma lógica e de um sistema que vigora movido pela punição, ainda que o ideal protetivo tencione por direitos.

Se o Estado punitivo é posto como agente voltado a intervir sobre o “menor infrator”, as instituições de privação de liberdade têm sido utilizadas como recursos prioritários. No interior destas instituições a lógica disciplinar é pautada por uma intencional analogia a um suposto sistema militar, no qual as regras e os dispositivos impostos caso estas sejam infringidas são apropriadas pelos adolescentes.

Entre a FUNABEM e o SINASE, a dialética do atendimento socioeducativo no Brasil tem revelado ao longo de sua trajetória de construção,

que este é cativo aos adolescentes pobres, que o investimento nas ações desta esfera estão concentrados centralmente no atendimento em instituições de privação e restrição de liberdade e por fim, que há uma tensão constante para que os compreendidos como explicitamente perigosos e irrecuperáveis devem ser públicos do sistema penal brasileiro.

Mas a análise desta construção revela-nos também, que os avanços no que tange à defesa de direitos dos adolescentes aqui ressaltados, também são possíveis de serem identificados. São inegáveis as conquistas normativas e no que tange à gestão e execução da política de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil e nesta do atendimento socioeducativo. Mas é necessário reafirmar que o respaldo legal e a constituição de protocolos de atuação não conseguiu imprimir a reconfiguração das práticas punitivas e criminalizadoras, nem mesmo, resistir as investidas conservadoras e regressivas que vigem no momento presente.

7.

Referências bibliográficas

ABREU, Waldir. **E a criminalidade Infantil?** Arquivos do Juizado de Menores do Distrito Federal: Rio de Janeiro, 1957.

ALENCAR, Mônica Maria Torres de. Transformações econômicas e sociais no Brasil soa anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. In:

SALES, Mione Apolinario, MATOS, Maurílio Castro de e LEAS, Maria Cristina (Org.). **Política Social, família e juventude: uma questão de direitos.** São Paulo: Cortez, 2004.

ALMEIDA, Gelsom Rozentino de. **Sistema penitenciário:** ontem e hoje. Rio de Janeiro: FAPERJ/PUBLIT, 2009.

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil** (1964-1984). São Paulo: EDUSC, 2005.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho. – 15. Ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

ARRETCHE. Marta Teresa da Silva. Continuidades e discontinuidades. **Revista Brasileira de Educação.** V. 16, n. 47 maio-ago. 2011.

BAPTISTA, Tatiane Alves. O jovem trabalhador brasileiro e a qualificação profissional: a ilusão do primeiro emprego. In: SALES, Mione Apolinario,

MATOS, Maurílio Castro de e LEAS, Maria Cristina (Org.). **Política Social, família e juventude:** uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

BATISTA, Nilo. **Punidos e mal pagos:** a violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

_____. Mídia e sistema penal no capitalismo tardio. **Revista Brasileira de Ciências Criminais,** Rio de Janeiro, Editora Revista dos Tribunais, edição 43, 2003.

_____. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro.** Rio de Janeiro: Revan 11 ed. 2007.

BATISTA, Vera Malaguti. **O medo na cidade do Rio de Janeiro**. Dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

_____. **Difíceis ganhos fáceis – drogas e juventude no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

_____. **Introdução crítica à criminologia brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri. **O menor e a ideologia de segurança nacional**. Belo Horizonte: Veja-Novo Espaço, 1985.

_____. O Estatuto da Criança e do Adolescente está em risco? Os Conselhos Tutelares e as Medidas Socioeducativas. In: BAZÍLIO, Luiz Cavalieri e KRAMER, Sônia. **Infância, educação e direitos humanos**. 4 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

BASTOS, Valeria Pereira; ARAUJO, Verli Eyer de. **Os caminhos e descaminhos da política de atendimento a criança e ao adolescente no Estado do Rio de Janeiro**. 1993. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 1993.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Acumulação capitalista, fundo público e Política Social. In: **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas (organizadoras)** Ivanete Boschetti. – 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETT Ivanete. **Política social fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2009. 6. ed. (biblioteca básica de serviço social; v. 2).

BIERRENBACH, Maria Ignês. Instituição fechada e violência: uma visão de dentro. In: Sader, Emir; Bierrenbach, M. I.; Figueiredo, C. P. (Org.). **Fogo no pavilhão**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BOSCHETTI, Ivanette. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília: GESST/SER/UNB, 2001.

BOBBIO, Norberto. (1909) **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Lei de 16 de dezembro de 1830**. Código Penal.

_____. **Lei Imperial nº 148, de 27 de agosto de 1840**. Fixa as Forças de mar para o ano financeiro de 1841 a 1842.

_____. **Decreto 678 de 1850**. Regulamenta a Casa de Correção do Rio de Janeiro.

_____. **Decreto 2.745 de 13 de fevereiro de 1861**. Cria o Instituto dos Menores Artesãos da Casa de Correção, e dá-lhe Regulamento.

_____. **Decreto 847 de 11 de outubro de 1890**. Código Penal.

_____. **Decreto 1313 de 17 de janeiro de 1891**. Estabelece providencias para regularizar o trabalho dos menores empregados nas fabricas da Capital Federal.

_____. **Decreto 1794 de 11 de setembro de 1894**. Dá regulamento para execução do decreto legislativo n. 145, de 11 de julho de 1893.

_____. **Decreto nº 2.432, de 12 de janeiro de 1897**. Declara extinta a Colônia Correccional dos Dois Rios e dá outras providencias.

_____. **Lei nº 947, de 29 de dezembro de 1902**. Reforma o serviço policial no Distrito Federal.

_____. **Decreto 4.780 de 2 de março de 1903**. Aprova o regulamento para a Escola Correccional Quinze de Novembro.

_____. **Decreto 6994 de 1908**. Regulamento destinado a Colônia Agrícola de Dois Rios.

_____. **Câmara dos Deputados do Rio de Janeiro**, Projeto Lei de 1906.

_____. **Decreto 13.706 de 25 de julho de 1919**. Dá nova organização aos patronatos agrícolas.

_____. **Lei 4.242**. Fixa a despesa geral da República no Exercício de 1921.

_____. **Lei 16. 272**. Permite o governo à organização da Política de Proteção ao menor abandonado e Delinquente, 1923.

_____. **Decreto 16.508**. Cria a Escola Correccional João Luiz Alves.

_____. **Decreto 17.943**. Código de Menores de 1927.

_____. **Decreto 18.923 de 30 de setembro de 1929**. Dá ao Abrigo de Menores do Distrito Federal a denominação de "Instituto Sete de Setembro (Abrigo de Menores)".

_____. **Decreto-Lei 525 de 1 de julho de 1938**. Institui o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases da organização do serviço social em todo o país.

_____. **Decreto-Lei 2.024 de 17 de fevereiro de 1940**. Fixa as bases da organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência em todo o País.

_____. **Decreto 3.799, de 1941**. Transforma o Instituto Sete de Setembro em Serviço de Assistência ao Menor.

_____. **Decreto-Lei 4.830 de 15 de outubro de 1942**. Estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências.

_____. **Decreto-Lei 6.865 de 11 de setembro de 1944**. Redefine a competência do Serviço de Assistência a Menores, cria e transforma funções gratificadas e dá outras providências.

_____. **Decreto 4.513 de 1964**. Autoriza o Poder Executivo a Criar a Fundação Nacional de Bem-estar do Menor.

_____. **Câmara dos Deputados**. A realidade brasileira do menor. Brasília: Coordenação de Publicações, 1976.

_____. **Lei 6.697**. Código de Menores de 1979.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor. **FUNABEM ano 20**. Rio de Janeiro, 1984.

_____. **Constituição Federativa do Brasil**, 1988.

_____. **Lei 8.069 de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente.

_____. **Lei 8.242 de 12 de outubro de 1991**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências.

_____. **Lei 8.662 de 7 de junho de 1993.** Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências.

_____. **Política Nacional de Assistência Social** – Ministério do Desenvolvimento e combate à fome. Brasília 2004.

_____. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS** – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome –Brasília, 2006.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução 109 de 11 de novembro de 2009. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009.

_____. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS/RH:** Ministério do Desenvolvimento Social E Combate à Fome – Brasília 2006.

_____. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução nº 119 de 11 de novembro de 2006. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências.** Brasília, 2006.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução 109 de 11 de novembro de 2009. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Brasília, 2009.

_____. **Lei 12.010 de 3 de agosto de 2009.**

_____. **Lei 12.435 de 6 de julho de 2011.** Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

_____. **Lei 12. 594 de 2012.** Institui o Sistema Nacional Socioeducativo.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei** – 2009. Brasília, 2010.

_____. **Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei** – 2010. Brasília, 2011.

_____. **Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei** – Levantamento Nacional 2011. Brasília, 2012.

_____. **Levantamento Anual dos/as Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas,** 2012. Brasília, 2014.

CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas: o imaginário da república no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

_____. **Cidadania no Brasil. O longo caminho**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CELESTINO, Sabrina. **O Serviço Social junto à infância, juventude e família pobre no Juizado de Menores do Rio de Janeiro**: reflexões acerca da atuação profissional. In: DUARTE, Marco José de Oliveira e ALENCAR, Mônica Maria Torres. **Família e Famílias: Práticas Sociais e Conversações Contemporâneas**. Rio de Janeiro, Lumen Juris Editora, 2010.

COIMBRA, Cecília. **Operação Rio: o mito das classes perigosas: um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública** – Rio de Janeiro: Oficina do Autor; Niterói: Intertexto, 2001.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. In: **Revista de Estudos de Política e Teoria Social**. Rio de Janeiro: UFRJ/DP&A, v. 1, n. 1, p. 145 – 165, 1997.

DANTAS, José Lucena. **Desenvolvimento e marginalização social: notas para a revisão dos fundamentos da política brasileira de assistência social**. Rio de Janeiro: CBCISS, 1979.

DANTAS, Maria da Guia, NUNES, Maria Irineide Costa e Silva e Resende, Valéria. Dados de Implantação dos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Direito da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares. Rio de Janeiro: Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência, **Cadernos CBIA nº 6**, 1994.

DEL PRIORE, Mary (Org.). **Família, mulher, sexualidade e igreja na história do Brasil**. São Paulo: Loyola, 1993a.

_____. **As atitudes da igreja em face da mulher no Brasil Colônia**. In: **Família, mulher, sexualidade e igreja na história do Brasil**, São Paulo, Loyola, 1993b.

_____. **História da criança no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2010.

DONZELOT, Jacques. **A polícia das famílias**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Graal, 2001.

DESLANDES, Suely. Ferreira. Trabalho de campo: construção de dados qualitativos e quantitativos. In: Maria Cecília de Souza Minayo; Simone Gonçalves de Assis; Edinilsa ramos de Souza. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos**. Abordagem por programas sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e Processo Político no Brasil. In: PLOTTI, Francisco e RIZZIN, Irene. (Org.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **Saber profissional e poder institucional**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005.

FERNANDES, Vera Maria Mothé. **O adolescente infrator e a liberdade assistida**: um fenômeno sócio-jurídico. Rio de Janeiro; CBCISS, 1988.

FERREIRA NETO, Amarílio. **A pedagogia no exército e na escola**: a educação física brasileira (1880-1950). Aracruz: Facha, 1999.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: história da violência nas prisões. 36 ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2011.

FRAGA, Paulo Cesar Pontes. **Política, isolamento e solidão**: práticas sociais na produção de violência contra jovens. In: SALES, Mione Apolinario, MATOS, Maurílio Castro de e LEAS, Maria Cristina (Org.). **Política Social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004.

FREIRE, Silene de Moraes. **Cultura política, questão social e ditadura militar no Brasil**: o simulacro do pensamento político de tecnocratas no pós-1964. Editora Gramma. Rio de Janeiro, 2011.

FUNABEM. **Revista Brasil Jovem** nº 1, janeiro de 1966.

_____. **Revista Brasil Jovem** nº 2, dezembro de 1966

_____. **Revista Brasil Jovem** nº 3, abril de 1967.

_____. **Revista Brasil Jovem** nº4, setembro de 1967.

_____. **Revista Brasil Jovem** nº 7, outubro de 1968

_____. **Revista Brasil Jovem** nº 12 dezembro de 1969.

_____. **Revista Brasil Jovem** nº 14 junho de 1970.

_____. **Revista Brasil Jovem** nº 23 agosto de 1972.

_____. **Revista Brasil Jovem** nº 40 fevereiro de 1978.

_____. **Revista Espaço** nº 1, outubro de 1983.

_____. **Revista Espaço** nº 7 outubro de 1984 p. 31.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**: [trad. Dante e Moreira Leite]. São Paulo: Perspectiva, 2001.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995. 213.

_____. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação** v. 16 n. 47, maio-ago. 2011.

GOMES, Claudia. **Em busca de consensos**. Tendências contemporâneas no Serviço Social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere / [Editor: Carlos Nelson Coutinho; coeditor: Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira]; introdução [e] tradução de Carlos Nelson Coutinho. V.3. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a Política. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. Cadernos do cárcere / [Editor: Carlos Nelson Coutinho; coeditor: Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira]; introdução [e] tradução de Carlos Nelson Coutinho. V.2. **Os intelectuais**. O princípio Educativo. Jornalismo. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GUERRA, Yolanda. A dimensão investigativa no exercício profissional. In. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABPESS, 2009.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

HOBBS, Thomas de Malmesbury, Leviatã. **Os pensadores**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

HOLLOWAY, T. O Calabouço e o Aljube do Rio de Janeiro no Século XIX. In: MAIA, C. N. et al. (Org.). **História das Prisões no Brasil** – Volume I. Rio de Janeiro: Rocco, 2009, p. 253-281.

IAMAMOTO, Marilda Vilella e CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**/ Marilda Vilella Iamamoto, Raul de Carvalho. – 19. Ed. – São Paulo: Cortez; [Lima, Peru]: CELATS, 2006.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 10 ed. – São Paulo, 2006.

_____. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

KOWARICK, Lúcio. **Capitalismo e marginalidade na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

LINS, Mônica Regina Ferreira. Os filhos das “classes perigosas” no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro e a “regeneração” pelo trabalho (1871-1910). **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História**. ANPUH. São Paulo, julho de 2011.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil – e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Traduzido por Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

LOPES, Elis Regina de Castro. **A política socioeducativa e o DEGASE no Rio de Janeiro: transição de paradigma?** Jundiaí. Paco Editorial, 2015.

LOWY, Michael. **Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista**. 20 ed. São Paulo: Cortez, 2015.

LUCKESI, Cipriano et al. **Fazer universidade: uma proposta metodológica**. 16. ed., São Paulo: Cortez, 2010.

LUZ, Madel Therezinha. **As instituições médicas do Brasil**/ Madel Therezinha Luz. 2. ed. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2013. (Coleção Clássicos da Saúde Coletiva).

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. (1859) **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução e introdução de Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

_____. **Legislação fabril** (Cláusulas sanitárias e educacionais). Sua generalização na Inglaterra". In: MARX, Karl. *O Capital*. Volume I, Tomo 2. Cap. XXIII. Tradução de Regis Barbosa e Flavio R. Kothe. São Paulo: Abril Cultural, 1984. (Coleção Os Economistas).

_____. (1867) **O capital**. Livro I Volume I. Prefácio da segunda edição. Tradução de Regis Barbosa e Flavio R. Kothe. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas).

MARX, K.; ENGELS, F. (1888). **Manifesto do partido comunista**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira e Leandro Konder. Petrópolis: Vozes, 2000.

MAURIEL, Ana Paula. Seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e construção da hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

MELO, Dorian Luís Borges de e CANO Ignácio (Org.). **Homicídios na adolescência no Brasil**. Rio de Janeiro, Observatório de Favelas, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. (Coleção temas sociais).

MISHRA, Ramesh. **O Estado providência na sociedade capitalista**. Oeiras/Portugal Celta, 1995.

MOTA, Ana Elizabete. (Org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 3 ed. São Paulo, 2009.

_____. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e construção da hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da "Questão Social". **Temporalis/ Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social** – Ano 2, n. 3 (jan./jun. 2201). Brasília: ABEPSS, Grafile, 2001.

_____. **Ditadura e serviço social**: uma análise do serviço social no Brasil pós-64, 9 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 5ed. São Paulo, Cortez, 2006.

_____. **Pequena história da ditadura brasileira** (1964-1985). São Paulo: Cortez, 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO COMBATENDO O TRABALHO INFANTIL: **Guia para educadores** / IPEC. – Brasília: OIT, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948.

_____. **Resolução da Assembleia Geral 1386 (XIV)**, de 20 de novembro de 1959.

_____. **Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça, da Infância e da Juventude**. Regras de Beijing, 1985.

_____. **Convenção sobre os Direitos da Criança**, 1989.

_____. **Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade**. Regras de Tóquio, 1990.

PEDROSO, Regina Célia. Utopias penitenciárias projetos jurídicos e realidade carcerária no Brasil. **Revista de História**, São Paulo, n. 136, jul., 1997. Disponível em: <<http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php>>. Acesso em: 20 set. 2015.

PEREIRA, Potyara A. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, Mione A.; MATOS, Maurílio C. e LEAL, Maria Cristina (Orgs.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: ed. Cortez, 2004.

PINHEIRO, Maria Esolina. **Serviço social documento histórico**: infância e juventude desvalida/ Maria Esolina Pinheiro. Rio de Janeiro: Centro de Produção da UERJ, 1985.

RAICHELLIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. 6 ed. São Paulo, Cortez, 2011.

RIZZINI, Irene. **A criança e a lei no Brasil. Revisitando a história (1822-2000)**. 2. Ed. Brasília: UNICEF; Rio de Janeiro: USU Editora Universitária, 2002.

RIZZINI, Irene e RIZZINI, Irma. **A institucionalização de Crianças no Brasil**: percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: Ed PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

_____. **O século Perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil.- 2 ed. rev. São Paulo, Cortez, 2008.

RIZZINI, Irma e GONDRA José Gonçalves. Higiene, tipologia da infância e institucionalização da criança pobre no Brasil (1875-1889). **Revista Brasileira de Educação** v. 19 n. 58 jul./set. 2014.

SALES, Mione Apolinario. **(In)visibilidade perversa**: adolescentes infratores como metáfora da violência. São Paulo: Cortez, 2007.

SALVADOR, Evilário. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Antônio Gonçalves dos. A prática do Serviço Social nas instituições. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 2: São Paulo: Cortez, 1990.

SARDINHA, Carlos Alberto Paes e MARRA Luiz Paschoal. **Descentralização do sistema de atendimento a menores no Estado do Rio de Janeiro**: Rio de Janeiro, FUNABEM, 1986.

SANTOS, Marco Antônio Cabral dos. Criança e criminalidade no início do século. In: PRIORE, M. D. (Org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo. Contexto, 2010.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Maria Liduina de Oliveira e. **Entre proteção e punição**: o controle sociopenal dos adolescentes. São Paulo: UNIFESP EDITORA, 2011.

SILVA, Renato. **Abandonados e delinquentes**: a infância sob os cuidados da medicina e do Estado – o Laboratório de Biologia Infantil (1935-1941). Programa de Pós-Graduação em História das Ciências da Saúde. FIOCRUZ, 2003.

SILVA, Roberto. **Os filhos do governo**. Rio de Janeiro: Ática, 1997.

SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Mario do Carmo (Orgs.). (1989) LBA: **identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira**. São Paulo, EDUC.1989.

SPOSATI, Aldaíza. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. São Paulo: Cortez, 2010.

STEPAN, Nancy Leys. **A hora da eugenia**: raça, gênero e nação na América Latina. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2005.

TATAGIBA, Ana Paula. Concepções de educação na infância na revista Brasil Jovem (1966-1978). **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 30, p. 10-26, jun. 2008.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e miséria social no Brasil**: de Getúlio a Geisel. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2007.

WACQUANT, LOIC. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

_____. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro, 2001, Revan, 2003.

_____. Forjando o Estado neoliberal: trabalho social, regime prisional e insegurança social. In: BATISTA, Vera Malaguiti (Org.). **Loic Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. Sérgio Lamarão (tradutor). – Rio de Janeiro: Revan, 2012.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia. **A americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil**. ed. Revan, Rio de Janeiro, 1998.

ANEXO I



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa: **Justiça e Assistência na trajetória da Política de Atendimento ao adolescente autor de ato infracional no Brasil.**

O motivo que nos leva a propor o presente estudo, está relacionado à importância da produção de conhecimento, sobre as políticas sociais voltadas ao atendimento de adolescentes pobres em cumprimento de medidas socioeducativas, dado ao contexto de violações de direitos que estes vivenciam ao longo de suas trajetórias de vida.

I. JUSTIFICATIVA:

A pesquisa se justifica dada a centralidade que a Política de Assistência Social vem assumindo na execução das medidas socioeducativas e no acompanhamento a adolescentes autores de ato infracional.

II. OBJETIVO:

O presente estudo tem por objetivo compreender a requisição da Política de Assistência Social no que se refere à execução das medidas socioeducativas e o papel desempenhado por esta política setorial, junto ao acompanhamento dos adolescentes autores de ato infracional.

III. PROCEDIMENTOS DE METODOLÓGICOS:

O(os) procedimento(s) metodológico(s) serão desenvolvidos através de pesquisa documental em arquivos públicos e institucionais, pesquisa qualitativa através da metodologia de grupo focal e entrevistas semiestruturadas, com os profissionais que realizam acompanhamento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas na cidade do Rio de Janeiro.

IV. GARANTIA DE ESCLARECIMENTO, LIBERDADE DE RECUSA E GARANTIA DE SIGILO:

Você será esclarecido(a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou constrangimento.

O pesquisador irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados da pesquisa serão devolvidos ao conjunto dos participantes uma vez que sejam concluídos os procedimentos legais de apresentação e publicação da tese de doutorado.

Seu nome ou o material que indique a sua participação não será liberado sem a sua permissão. Você não será identificado (a) em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo. Uma cópia deste consentimento informado será arquivada no Curso de Serviço Social da Escola de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e outra será fornecida a você.

V. CUSTOS DA PARTICIPAÇÃO, RESSARCIMENTO E INDENIZAÇÃO POR EVENTUAIS DANOS:

A participação no estudo não acarretará custos para você e não será disponibilizada nenhuma compensação financeira adicional.

VI. BENEFÍCIOS E RISCOS RESULTANTES DA PESQUISA:

Toda pesquisa se realiza num esforço em evidenciar determinadas expressões da realidade, no entanto, dada a dinamicidade da realidade social, corre-se o risco da produção de conhecimento em caráter aproximado e transitório, necessitando estar em constante reflexão e análise.

Entretanto, ainda que reconheçamos o risco e as implicações presentes na produção de conhecimento, compreendemos que são inúmeros os benefícios que podem ser propagados neste processo entre estes: a

crítica constante dos fatos que se mostram apenas em sua aparência, a produção de conhecimento que pode servir de inspiração para demais produções teóricas e atuações profissionais, bem como, a apropriação de conhecimento por parte da população alvo destes estudos e pesquisas. Sendo assim, destacados os riscos e benefícios do referido processo de pesquisa, torna-se oportuno ressaltar que o mesmo, será realizado respeitando os padrões éticos e técnicos exigidos, primando pelo respeito com os sujeitos participantes do percurso de produção de conhecimento, bem como, com a qualidade do conteúdo proposto.

VII. Assinaturas Declaratórias:

Eu, _____
fui informada (o) dos objetivos da pesquisa acima de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações e motivar minha decisão se assim o desejar.

Fui informada sobre a seriedade desta pesquisa e caso necessite, poderei contatar a professora orientadora **IRENE RIZZINI** pelo telefone (21) 2259-2908 ou pelo *e-mail* <ireneri26@gmail.com>; certificaram-me de que todos os dados desta pesquisa serão confidenciais.

Em caso de dúvidas poderei chamar a estudante **SABRINA CELESTINO** pelo telefone (21) 992684322 ou por *e-mail* <anirbasuff@hotmail.com> ou o **Comitê de Ética em Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, sito à Rua Marquês de São Vicente 225 Gávea – Rio de Janeiro, RJ.**

Para o termo que segue me proponho a declarar as seguintes questões:

1. Declaro que concordo em participar desse estudo intitulado: Justiça e assistência na Trajetória da Política de Atendimento ao adolescente autor de ato infracional no Brasil. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.
2. Declaro que me disponho em ter minha imagem e diálogos gravados em entrevista individual ou atividade em grupo e que

estes serão utilizados **exclusivamente enquanto registro do pesquisador**, sendo assegurado o devido sigilo profissional.

3. Declaro que recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer minhas dúvidas.

| | | |
|------|----------------------------|------|
| Nome | Assinatura do Participante | Data |
| Nome | Assinatura do Pesquisador | Data |
| Nome | Assinatura da Testemunha | Data |

ANEXO II



INFORMAÇÕES GERAIS CREAS RJ

1. Nome do CREAS:
2. Endereço, telefone e *e-mail*:
3. Coordenação:
4. Data de inauguração:
5. Área de Abrangência:

SOBRE O ATENDIMENTO A ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO

1. Quantos adolescentes estão sendo acompanhados em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto no momento?

OBS.: incluir todos – os que estão em cumprimento frequentando, os que estão em descumprimento, aos que já fora indicada progressão, regressão ou extinção da medida etc.

2. Existe uma equipe de referência para acompanhamento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto? OBS.: Equipe que atenda apenas a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.
3. Caso haja uma equipe de referência para acompanhamento de medidas socioeducativas em meio aberto, esta é composta por quantos profissionais? Qual é a formação profissional destes?
4. Caso não haja equipe de referência para acompanhamento de medidas socioeducativas em meio aberto, quantos profissionais realizam atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas? Qual é a formação profissional destes?



Levantamento de Dados Pessoais e Profissionais

DADOS PESSOAIS

1. Nome (opcional):
2. Sexo:
3. Idade:
4. Estado Civil:
5. Possui filhos? Quantos?
6. Cor/Raça:
7. Religião:
8. Endereço (é opcional a descrição do endereço completo, mas é importante para a pesquisa saber cidade e bairro de moradia do profissional, importante também indicar caso seja morador de comunidade (morro, favela, conjunto habitacional etc.)

DADOS PROFISSIONAIS

1. Grau de Escolaridade:

Ensino Fundamental () Instituição: _____

Ensino Médio () Instituição: _____

Ensino Técnico () em: _____
Instituição: _____

Ensino Superior () em: _____
Instituição: _____

Pós-graduação stricto sensu () em: _____
Instituição: _____

Pós-graduação *lato sensu*: Mestrado () Doutorado () Pós-doutorado () em: _____ Instituição: _____

2. Tempo de Formação: _____
3. Você realiza atividades (cursos, oficinas, fóruns seminários...) de atualização profissional?
4. A participação destas atividades é uma iniciativa sua ou incentivo/imposição da instituição?
5. Estas atividades estão relacionadas à sua área de formação?
6. Estas atividades se referem a sua atividade profissional? (acompanhamento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto).

DADOS PROFISSIONAIS/INSTITUCIONAIS

1. Ano de inserção na Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro: _____
2. Tipo de vínculo empregatício: _____
3. Ano de inserção na SMDS: _____
4. Ano de inserção no CREAS: _____
5. A inserção no CREAS foi uma escolha sua ou foi uma designação? (atividade que lhe fora indicada ou imposta)
6. Ano em que iniciou o acompanhamento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto: _____
7. O acompanhamento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto no CREAS foi uma

escolha sua ou foi uma designação? (atividade que lhe fora indicada ou imposta)

8. Possui outro vínculo empregatício?

Onde?

Tipo de vínculo:

Função:

9. Em sua opinião qual é o papel do profissional (do assistente social, psicólogo, educador...) que realiza acompanhamento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto nos CREAS?

ANEXO III



INFORMAÇÕES GERAIS UNIDADES DO DEGASE

1. Nome da Unidade:
2. Endereço, telefone e *e-mail*:
3. Direção:
4. Data de inauguração:
5. Área de Abrangência (Residência dos adolescentes atendidos e modalidade de medida aplicada):

SOBRE O ATENDIMENTO A ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

1. Quantos adolescentes estão sendo acompanhados em cumprimento de medidas socioeducativas (internação, semiliberdade)?

OBS.: incluir todos – os que estão em cumprimento na instituição, os que evadiram recentemente, aos que já fora indicada progressão, regressão ou extinção da medida etc.

2. A equipe de referência para acompanhamento de adolescentes em medidas socioeducativas é composta por quantos profissionais? Qual é a formação profissional destes? (quantos técnicos (psicólogos, assistentes sociais, pedagogo...), profissionais administrativos, agentes, profissionais de serviços gerais (cozinheiros, faxineiros etc.)

ANEXO IV**DADOS PESSOAIS**

1. Nome:
2. Sexo:
3. Idade:

DADOS PROFISSIONAIS

1. Grau de Escolaridade – Assinale apenas a maior titulação:

Ensino Fundamental ()

Ensino Médio ()

Ensino Técnico () em: _____

Ensino Superior () em: _____

Pós-graduação *stricto sensu* () em: _____

Pós-graduação *lato sensu*: Mestrado () Doutorado () Pós-doutorado ()
em: _____

1. Tempo de Graduação: _____

2. Instituição de ensino (Graduação e demais titulações):

3. Vínculo empregatício na FUNABEM:

4. Ano de inserção na FUNABEM:

5. Instituição atual: _____



Pontos de Partida para entrevista

1. Por que o estudo sobre a FUNABEM?
2. Qual é a particularidade do atendimento prestado pela FUNABEM à criança e ao adolescente pobre, em relação às iniciativas propostas pelo Estado brasileiro até o momento, a exemplo do SAM?
3. Qual é a relação entre a FUNABEM e a ditadura civil-militar gestada no Brasil no pós-1964?
4. Qual é a relação entre a Doutrina de Segurança Nacional e o atendimento prestado pela FUNABEM ao dito menor infrator?
5. De que forma podemos verificar concretamente a presença da Doutrina de Segurança Nacional entre as ações propostas pela FUNABEM?
6. Em sua avaliação que elementos positivos podem ser destacados na atuação da FUNABEM junto ao menor carente/ abandonado e o dito infrator?
7. No contexto deste atendimento havia pontos negativos? Quais?
8. De que maneira o chamado “poder psicossocial” se inscrevia concretamente nas ações da FUNABEM?
9. Em sua análise que elementos se inscreviam na atuação dos profissionais da FUNABEM destinados a alcançar os objetivos institucionais?
10. Como compreender a relação entre os discursos e as práticas oficiais propagadas pela FUNABEM e as ações “não oficiais” atribuídas à instituição?

ANEXO V

Quadro organizativo das edições da Revista Brasil Jovem

| 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 |
|----------------------|--|-----------------------|---|--|--------------------|--|----------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|
| Jan Ano I Nº 1 | Abr Ano II Nº 3 | Jun Ano II Nº 6 | Mar Ano III Nº 9 | Mar Ano IV Nº 13 | Mar Ano V Nº 18 | Mar Ano VI Nº 21 | Mar Ano VII Nº 25 | Mar Ano VIII Nº 28 | Mar Ano VIII Nº 31 | Fev Ano VIII Nº 34 | Fev Ano XI Nº 37 | Fev Ano XIII Nº 40 |
| | Set Ano II Nº 4 NÃO TIVEMOS ACESSO | Out Ano II Nº 7 | Não localizamos referencia a existência a edição de número 10 | Jun Ano IV Nº 14 | UFF | Jun Ano VI Nº 22 Não tivemos acesso | Jun Ano VII Nº 26 | Jun Ano VIII Nº 29 | Jun Ano VIII Nº 32 | Jun Ano X Nº 35 | Jun Ano XI Nº 38 | Jun Ano XII Nº 41 |
| Dez Ano I Nº 2 | Dez Ano II Nº 5 | Dez Ano II Nº 8 | Set Ano III Nº 11 Não Tivemos Acesso | Não localizamos referencia a existência das edições 15, 16 e 17 | UFF | Ago Ano VI Nº 23 Dez Ano VI Nº 24 | Out Ano VII Nº 27 | Out Ano VIII Nº 30 | Out Ano VIII Nº 33 | Out Ano X Nº 36 | Out Ano XII Nº 39 | Out Ano XIII Nº 42 |
| | | | Dez Ano III Nº 12 – UFF | | | | | | | | | |

1966 – Ano I Nº 1 Janeiro

Sumário:

1. Política Familiar e Bem-Estar do Menor
2. Integração do Bem-Estar social no Planejamento para o Desenvolvimento
3. Estabelecidas as Diretrizes da Política do Bem-Estar do Menor
4. Flagrantes
5. O que é a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
6. O Segundo Princípio da Declaração dos Direitos da Criança
7. Discurso de Instalação da FNBEM

1966 – Ano I Nº 2 – Dezembro

Sumário

1. A reeducação pelo esporte – Internas do Pavilhão Anchieta
2. Ensino + trabalho é a meta
3. A UNICEF e o primeiro Nobel da paz
4. Menores opinam sobre a paz no mundo
5. Normas para a aplicação da política na FNBEM
6. O que fez a FNBEM em 10 meses
7. Exposição de motivos para a extinção do SAM e criação da FNBEM
8. Menor: diagnostico e soluções
9. Flagrantes
10. Atos do executivo e do legislativo com relação a Fundação
11. Ordens de Serviço da FNBEM

12. Discurso de posse do presidente da Fundação Nacional de Bem-estar do menor Mario Atenfelder

1967 – Ano II – Nº 3

Sumário:

1. Carnaval foi feito para os menores da Fundação e o resultado foi animador
2. Reportagem sobre uma instituição-modelo da FNBEM: Escola de Artes e Ofícios, que reeduca menores no sentido da exaltação de sua própria dignidade.
3. Operação Guanabara: o que se faz. Grande parte da ação da FNBEM se desenvolve no antigo Distrito Federal.
4. O Conselho Nacional em Ação.
5. “Brasil Jovem” informa sobre os fatos e pessoas da Fundação.
6. O Menor na Bahia: documentário sobre o tema e as resoluções do I Encontro Estadual de Estudos sobre o Problema do Menor, realizado em Salvador.
7. Alguém do amanhã: um conto singelo sobre a juventude abandonada em Copacabana.
8. Flagrantes
9. Os Convênios da Fundação: dois bilhões de cruzeiros já foram destinados pela FNBEM a seis estados e a Organização Bom Pastor de Angers para a construção de centros de triagens e menores e para treinamento de pessoal especializado.

10. Especial: Educadora francesa visita obras a Fundação e dá seu depoimento; Ministro da Justiça reconhece trabalho da FNBEM
11. Uma experiência em Brasília: apesar dos recursos escassos e da juventude do novo DF, realiza-se ali alguma experiência pioneira de assistência ao menos através da própria família.
12. Menor Carenciado: Entrevista com Maria Celeste Flores da Cunha, Conselheira da Fundação.
13. Organograma da Diretoria Geral.
14. Mensagem a dois governos e uma só revolução – Por Mario Atenfelder.

1967 Ano II Nº 4 Setembro

Sumário

- 1 – Conversa do Editor
- 2 – Meta para o Nordeste é proteger menor
- 3 – Esforço é para integrar o menor no Desenvolvimento
- 4 – Bem-estar do menor na zona rural
- 5 – Lição que vem de Matão
- 6 – Comunidade em favor o menor desamparado.
- 7 – Jornal da Fundação
- 8 – Entrevista com o pastor
- 9 – Trabalho do menor
- 10 – Uma missão de apostolado
- 11 – Sociedade e família no Brasil
- 11 – Trabalho pelo menor tem sentido ecumênico
- 12 – Infância e juventude no processo de desenvolvimento na América Latina
- 13 – O fim do pistolão
- 14 – Nomenclatura das instituições para menores

- 15 – 1966 foi o ano de êxito para a Fundação
- 16 – Menores é assunto para a Escola de Guerra
- 17 – Campanha em favor do menor
- 18 – São João em Quintino
- 19 – Cartas ao leitor

1967 Ano II Nº 5 Dezembro

Sumário

1. Conversa com o leitor
2. Há condições para ajudar a infância indígena?
3. Como a Fundação ajuda a criança
4. Setor de Serviço Social
5. Problema do menor em Pernambuco
6. Natal
7. Campanha da reponsabilidade
8. UNICEF reconhece a obra da FNBEM
9. Monobloco – a solução do Sul
10. A festa da República
11. A sequencia do símbolo
12. Por que não internatos grandes?
13. Aconteceu
14. O bem-estar do menor em comentário
15. Legislação
16. Música na terapêutica educacional
17. Vocação levou Gustavo
18. Atenfelder cidadão carioca
19. A aventura de Geraldo – vira mundo
20. Recomendações sobre retardo mental
21. Programas integrados
22. Saúde – Preocupação de todos
23. Instituto de Pacas

24. Tudo sobre a adoção

25. Expediente

1968 – Ano II Nº 6 – Junho

Sumário

1. A formação profissional
2. Curso industrial prepara o futuro
3. Bem-estar do menor tem dois anos
4. O tratamento dos delinquentes menores
5. Índios assinaram convênio
6. Famílias são responsáveis
7. Fundação tem pesquisa
8. “Amor – solução do problema do menor”
9. Assim caminha a juventude
10. Um despertar em Viçosa
11. A juventude em nossos dias
12. Para sua informação
13. FNBEM vai preparar tabela
14. Sajon convidou ministros
15. Juristas viram situação diferente
16. Carta a um menino desconhecido
17. Oração da criança – Antologia
18. FNBEM expos nos estados
19. FNBEM tem vitória
20. O matador François
21. “O menino que não fui”
22. Quem é quem no Conselho Nacional
23. A carteira de saúde
24. Carta aberta de um delinquente juvenil
25. Encontro sul-americano de bem-estar do menor
26. Seis historias menores

1968 A no II Nº 7 – Outubro

Sumário

1. A redenção do Anchieta
2. O.E.A – Informe
3. Encontro do Menor
4. Em Vitória todos trabalham pelo menor
5. Matão: o tempo da saudade ao futuro
6. Os jogos infantis
7. Funcionários agradecem a Costa e Silva
8. Terceiro Aniversário do Conselho Nacional
9. Fundação ajuda a ABCAR a promover juventude rural
10. O juiz de menores no mundo
11. A marginalização do menor
12. Fundação e relações públicas
13. Lassalistas em Viçosa
14. Bilhete aos pais: amortece, inicia e forma
15. O trabalho da mulher e do menor
16. A grande triagem
17. Prazer de servir
18. Conselheira da FNBEM em Quito

1968 Ano II Nº 8 – Dezembro

Sumário

1. Contribuição da comunidade na solução dos problemas do aumento da população
2. Pré-escolar teve encontro no Rio
3. Petição ao Juizado e Menores
4. Os moços que exigem reformas

5. O problema do menor – consequência do problema familiar
6. UNICEF luta por um mundo melhor
7. Política de proteção e fortalecimento da família
8. A juventude azul
9. ADESG visita centro piloto e elogia tratamento do menor
10. Instituto Stella Maris
11. Estabelecimento de mau título não terá ajuda
12. Esporte é meio de recreação
13. Profissionais cristãos analisam o problema da menor abandonada
14. Mulher brasileira é tema de filme japonês
15. Brasil é país de jovem
16. As crianças
17. Fundação auxilia menor através da assistência e orientação familiar
18. Dança, esporte, canto: enfoques de uma política integral

1969 Ano III Nº 9 – Março

Sumário

1. Pesquisa sobre menores no Brasil
2. Banda a Fundação
3. Menor: solução sem magia
4. Acontece
5. Secretaria de menores
6. A flor da Magnólia
7. A atuação da FNBEM
8. Eis um campeão de judô
9. Poemas

10. O amparo ao menor
11. Defesa da sociedade
12. Conflito no mundo da criança
13. Informe da junta do UNICEF
14. Integração social do menor
15. Menor e funcionário público
16. Rondônia tem auxílio
17. Escola Wenceslau Braz
18. O Brasil e a situação do menor
19. Ele, o menor e nós, os maiores
20. O governo ao lado da FNBEM
21. O bem-estar do menor
22. Educação
23. O problema da parasitose no menor
24. A pediatria nos trópicos
25. Fundação reuniu representantes
26. Menor do Paraná recebe ajuda
27. Informes sobre o bem-estar do menor hoje
28. São Paulo estudou a delinquência juvenil
29. A lenda o menor
30. Psiquiatra pede fim da produção de bolinhas
31. O valor a amamentação materna
32. Aconteceu
33. Bem-estar do menor chega a Paraíba
34. Os direitos e deveres dos pais ou responsáveis
35. 1968 – Dia universal da criança

1969 Ano III Nº 12

Sumário

1. FNBEM o que é o que faz como trabalha?
2. O Conselho, como é como funciona
3. Prece de Natal
4. Década da educação
5. Situação atual do problema do menor
6. A morte de um grande brasileiro
7. A maldição de ser menor
8. A mensagem de amor de uma grande Dama
9. Presença da FBNEM nos estados
10. Ouçamos os jovens
11. Aconteceu
12. Recreação o direito da criança
13. O direito da criança a divertimentos
14. EFAO: um caminho ao futuro
15. O serviço social na rede das escolas particulares
16. As crianças, agentes de Deus
17. Treinamento de pessoal: uma experiência e seus resultados
18. Olhos sem revolta
19. A adoção
20. O direito do menor à individualização
21. A importância vital da família
22. Treinamento de pessoal e atenção ao pré-escolar
23. O direito da criança à saúde
24. **A revolta dos associais**
25. Integração da juventude no processo de desenvolvimento
26. As necessidades básicas do menor como ser em desenvolvimento

1970 ano IV Nº 13 – Março

Sumário

1. A juventude e o problema da maturidade precoce
2. O longo caminho para a maioridade
3. Afigura do homem
4. Um recurso de bem-estar do menor
5. Oração de um pai
6. **A delinquência juvenil e suas causas**
7. Atividades lúdicas: natureza e função
8. Aconteceu
9. Política revolucionária
10. Nordeste encerra reunião sobre o menor
11. Os direitos da criança brasileira
12. O mundo amoral dos hippies
13. A cidade e a jovem do interior
14. Aconteceu
15. Crianças e seus problemas
16. O caso de Maria de Fátima
17. A televisão e os jovens
18. Importância os recursos humanos

1970 – Ano IV Nº 14 – Junho

Sumário

1. Roteiro da promoção do menor na FNBEM
2. Onde mora o meu próximo?
3. A ação da FNBEM através dos convênios
4. O aniversário do Conselho
5. Consórcios intermunicipais
6. Lar São Vicente de Paulo
7. Integração Comunitária

8. A garota de Montes Claros
9. O novo Código de Menores
10. Técnica argentina elogia a FNBEM
11. Verificação do abandono
12. Representante brasileiro expõe tese na Bélgica
13. FNBEM no XX jogos infantis
14. A menoridade e as novas leis
15. A juventude espera por nós
16. Aconteceu
17. A responsabilidade perante o menor
18. Combate ao crime da menor escrava
19. Justiça visita FNBEM
20. Menores desaparecem na Guanabara
21. Aconteceu
22. O menor infrator
23. Novos Convênios

1971 – Ano V nº 18 – Março

Sumário

1. Abertura – Menor um soco na sociedade
2. UNICEF em Genebra Dr Mario
3. Direito do menor define Bem-Estar
4. Morte dos Funcionários
5. Adoção: Esta admissão como filho
6. Jovens rurais querem mudança
7. Oração pela Fundação Estadual do Bem-estar do Menor
8. Jogos infantis FUNABEM campeã
9. Adolescência – isto quer dizer crescer
10. Prevenção evita Marginalização do Menor
11. Destaque

12. A arte de administrar
13. Direito e delinquência: participação pública na prevenção
14. Serviço Social internacional 70
15. O menor desamparado
16. Relação família-escola
17. Opinião
18. O desmoronar de uma família e a missão do jornalista
19. Herança das gerações
20. Terceira copa: Estas formas de ajudar o menor

1971 Ano V Nº 19 – Junho

Sumário

1. Carta do Editor
2. Plano experimental – o começo
3. Plano de prevenção
4. Nossa ânsia é participar
5. CEMICS – Documento base
6. Rademaker visita a FUNABEM
7. Voluntários – nós somos mais que estudantes
8. Prevenção encontro no Rio
9. FUNABEM celeiro de campeões
10. Adoção e legítima adoção
11. Poesia: que é a paz
12. Setor de saúde na Triagem
13. Resenha DENP
14. Menor: um problema além da técnica
15. Maus-tratos: este crime contra a infância
16. Drogas: como pensa a OMS
17. Como criar um delinquente

18. Carta do Leitor

1971 – Ano V Nº 20 – Dezembro

Sumário

1. Menores no Juizado
2. Música em ritmo de bem-estar
3. Mensagens dos promotores de justiça
4. Direito ao nome
5. A Fundação do futuro sem fronteiras
6. Crianças na barreira do inferno
7. Problemas da juventude na Europa
8. Boas e más reações
9. Construir para o bem-estar
10. Vai esperança vai contar
11. Aconteceu
12. Stella Maris – tradição no futuro
13. Considerações sobre a delinquencia
14. Aconteceu
15. A fome dos inocentes
16. PNB nos países subdesenvolvidos
17. O menor é o maior problema.

1972 Ano VI Nº 21 – Março

Sumário

1. Evandro e a Marinha: uma historia de vira mundo
2. Menores: Problema Nacional
3. Recursos humanos na proteção ao menor
4. Melhora a vida, aumentam os crimes
5. Aconteceu

6. Criança quer amar sem preconceito
7. Integração do menor – só a ação comunitária resolve
8. Comunidade – Atendimento ao menor em sentido global
9. A infância e o mundo de amanhã
10. Acidade e o nosso problema
11. O trabalho da mulher e do menor
12. Geraldo, a simpatia da foto símbolo da FUNABEM
13. Destaque
14. Conduta antissocial
15. O teste da família nuclear
16. Atuação de religiosas em obra de menores
17. Um emprego e um nome
18. Pornografia – a destruição do erótico
19. A grande Tarefa da FUNABEM ação preventiva
20. Medicina preventiva
21. Creche, algo mais que as babás
22. Menor – Debate em Minas

1972 Ano VI Nº 23 – Agosto

Sumário

1. Gaiato: a casa do menor
2. Direito do menor: uma cadeira necessária
3. Introdução do direito do menor
4. Aqui direito
5. Síntese

6. Panorama
7. Oscar Freire na FUNABEM
8. Revolução na juventude
9. Tóxico, passaporte para a loucura
10. Febem mais um passo adiante
11. Sesquicentenário a grande comemoração
12. Brasil menorista
13. Dias opiniões acerca de um problema que é de todos
14. Fundação: a forma certa de ajudar o menor
15. Juiz pede mais divertimentos infantis
16. Conduta antissocial do menor
17. A política e a sociedade moderna
18. Gratidão em verso
19. Reflexões educacionais
20. Adulto se comunica mal com a criança
21. Carta do leitor

1972 Ano VI Nº 24 – Dezembro

Sumário

1. Carta do Leitor
2. Discurso de Abertura – Ministro Antônio Busaid
3. Uma Tomada de Consciência Dr Mario Atenfelder
4. Pronunciamento do Prefeito de Belo Horizonte
5. Objetivos e Sistemática
6. Presidente Médice Recebe Mensagem
7. Quem participou o encontro
8. A situação da saúde no Brasil
9. Aspectos psicopedagógicos
10. Aspectos éticos-jurídicos sociais
11. Aspectos socioeconômicos

12. Orientações para o dimensionamento da problemática do menor
13. O SENAI e Minas Gerais e o menor carente
14. Discurso do Dr Cyro Franco – Presidente da FEBEM de Minas Gerais
15. Carta do Leitor

1973 Ano VII Nº 25 – Março

Sumário

O empresário e o problema do menor
 A matança dos inocentes
 A eleição do foro nos convênios firmados com os estados
 Síntese
 Como exterminar um povo
 Quem topa conhecer melhor o adolescente?
 Os novos rumos da saúde escolar
 Dia a dia da FUNABEM
 Violência e TV infantil
 FUNABEM apura causas da marginalização
 Os jogos olímpicos do excepcional
 A velha questão é agitada
 Saúde formação de técnico com menores
 Ponto de vista
 Menores em crise
 Creches e pupileiras
 A família ameaçada
 De coração para coração
 Creche: uma solução contestada
 Menor: um novo rumo
 Carta dos leitores

Coração do menor e seus subprodutos

1973 Ano VII Nº 26 – Junho

Sumário

1. FUNABEM intensifica a formação profissional
2. Testemunho sobre um trabalho
3. Problema do menor: as características comuns
4. Conselho pede mudança na adoção
5. Juiz Melo Mattos: Apóstolo da Assistência a menores no Brasil
6. A saúde mental e a vida em família
7. O que é o setor de encaminhamento
8. FUNABEM/ Resumo
9. Nanismo de origem psicológica
10. Elas fazem arte
11. Os riscos a longo prazo não compensam os prazeres a curto prazo
12. Acidentes domésticos
13. FESBEM/ Uma experiência com o menor de rua
14. Um grande amigo pode ser também o maior inimigo
15. Ação na comunidade
16. Mulheres e homens se igualam também na criminalidade juvenil
17. A criminologia diante do ser humano
18. Brasil vive tempo realista
19. Uma pesquisa psicológica sobre as órfãs de pais
20. Delinquência de quem é a culpa
21. CEDEP ação nacional pelo menor
22. Carta do Leito

1973 – Ano VII Nº 27 – Outubro

Sumário

1. Congresso Pan-americano da criança I: Brasil vai reunir as américas
2. Congresso Pan-americano da criança II: Desenvolvimento da personalidade do menor em situação irregular
3. Congresso Pan-americano da criança III: Um caso estudado por equipe interdisciplinar
4. Os pioneiros: Perola Eliz Byington, sua vida seu exemplo
5. O que vai pela FUNABEM
6. Histórico da evolução do abandono
7. A criança emocionalmente carenciada e sua família
8. A criança carenciada do ponto de vista emocional
9. A síndrome da privação materna
10. A carência afetiva na evolução da personalidade
11. O difícil convívio de quem não tem pai
12. A criança no teatro
13. Parece natal
14. O menor no mundo
15. Resenha DENP – Levantamento de dados realizados nos órgãos responsáveis pela política estadual do bem-estar do menor
16. Possibilidades de emprego para deficientes físicos
17. A internação social
18. SERPAF quatro anos de ação social
19. A utilidade pública das Fundações privadas e das associações de menores

20. Carta do leitor

1974 Ano VIII Nº 28 – Março

Sumário

1. Encontro III
2. Prevenção é o caminho de agora
3. O grande encontro do sul
4. Menor – a relação com o desenvolvimento
5. Meta futuro
6. As conclusões
7. Mensagem ao presidente Médice
8. Desenvolvimento desordenado – origens de problemas
9. Criança, a dona do amanhã
10. Apoio em defesa da família
11. Os participantes: Grupos de discussão A, B e C
12. O bem
13. Eles guardam o menor
14. Encontro sessão pública -
15. A marginalização do menor e sua solução
16. Internamento ou socialização
17. A problemática do excepcional na marginalização do menor
18. Menor: 100 convênios e 43 milhões da União – Os projetos – Região – Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-oeste – Os instrumentos de aplicação a política
19. Empresários paulistas visitam a FUNABEM
20. Crianças agressivas como trata-las
21. Carta do leitor

22. Política nacional de bem-estar do menor e os governos estaduais

1974 Ano VIII Nº 29 – Junho

Sumário

1. Carta do Leitor
2. O menor atrás do mito
3. FUNABEM dia a dia
4. Crianças estão abandonadas pelos pais?
5. Os seguidores de cristo
6. O papel social da polícia
7. Papel do farmacêutico na campanha contra tóxicos
8. Os pais, esse problema dos filhos
9. Criança, a maior vítima do mundo dominado pela violência
10. João Luiz Alves: O menor cresce em pouco tempo
11. O menor como tema
12. Breviário de conduta
13. A experiência brasileira de programação
14. O ministério do planejamento e suas atividades
15. Estágio: para suprir a escassez de técnicos
16. Desnutrição: a guerra contra o Brasil
17. Valor da recreação
18. A delinquência e a sociedade
19. Reabilitação de menores
20. Carta do leitor
21. Prevenção da Marginalização

1974 Ano VIII Nº 30 – Outubro

Sumário

1. A FUNABEM e o menor com desvio de conduta
2. O menor e o desenvolvimento
3. O dia a dia da FUNABEM
4. Alunos do CEDEP assumem secretarias
5. A sátira dos programas de televisão
6. Chile diz que problema do menor não deriva da pobreza
7. Noções básicas sobre a prevenção da marginalização do menor nos centros urbanos
8. Londrina – uma experiência em prevenção
9. Desenvolvimento da criança e criatividade
10. Prótese dentária: uma nova opção para o menor da FUNABEM
11. O Menor e seu mundo
12. Pai
13. Adoção por estrangeiros: uma solução legislativa
14. Exploração do menor: esta forma criminosa e obter lucros
15. Carta do leitor
16. Centros socioeducativos

1975 Ano XIX Nº 31 Março

Sumário

1. Abolir o gueto dos deficientes
2. Os castigos
3. Menor: a comunidade a maior responsável
4. Síntese
5. Método Dorme-delaçato
6. O hábito de fumar maconha e a saúde escolar

7. Coloca uma canção no meu silêncio
8. Menor: aspectos o desvio de conduta
9. O conhecimento da criança e do adolescente
10. O lazer
11. Debate-se a moral da criança
12. O dia a dia da FUNABEM
13. Sobre a lei do trabalhador menor
14. O lado legal de uma situação marginal
15. Illegível
16. Educação a cidade...

1975 Ano VIII Nº 32 – Junho

Sumário

1. Impulso agressivo e hostil é próprio da natureza humana
2. O percentual da droga
3. Quando o carinho ajuda a curar
4. Poluição da mente
5. O dia a dia da FUNABEM
6. Cinedue – uma proposta a criação infantil
7. Fazer justiça exige exame criminológico do delinquente
8. Cidade Leblon
9. Política de Menores e questões operacionais
10. Síntese
11. O que as mães devem saber antes de internar seus filhos num hospital
12. Vício da droga começa cada vez mais cedo entre os jovens
13. Rotary mobiliza esforços em favor do menor abandonado

14. Crianças espancadas
15. A boa nutrição é um direito básico do homem

1976 Ano VIII Nº 34 – Fevereiro

Sumário

1. Delinquencia Juvenil
2. O papel do pai
3. Curador sugere criação das funções de Juiz coordenador de menores
4. Dependência de drogas, problemas de todos os tempos
5. Problemas da criança: formação dos hábitos
6. Polícia, família e crime
7. As razões de viver com grandeza
8. Wenceslau Braz é mais que escola, é o lar de 450 meninos
9. A crônica do encontro
10. Estrutural relação dos extremos
11. Síntese
12. Mulher, um ser humano completo
13. O dia a dia da FUNABEM
14. O menor trabalhador através do tempo
15. Um plano incrível de educação infantil
16. Afeto às crianças
17. Tele-educação: o desafio brasileiro
18. O porque dos porquês?
19. Doenças dos gatos transmissíveis às crianças
20. Carta dos leitores

1976 Ano X Nº 35 – Junho

Sumário

1. Menor abandonado não é problema só no Brasil
2. A missão de defesa social
3. Gênio ou marginal – quase sempre neurótico
4. Drogadição: o lento suicídio em busca da vida
5. O dia a dia da FUNABEM
6. Assistência social e desenvolvimento urbano
7. O menor infrator
8. Formação profissional e a política do ensino de 2º
9. Síntese
10. Excepcionais
11. Filhos adotivos
12. Direito do menor não é o mesmo que direito da criança
13. Emendas propostas pela comissão de Juízes de menores
14. sistema em favor do menor
15. Cartas aos leitores

1976 Ano X Nº 36 – Outubro

Sumário

1. Dez anos depois: No lugar do SAM a FUNABEM o amor substitui o crime
2. Menores carenciados no Brasil são mais de 14 milhões
3. FUNABEM está em todo o país com seus programas
4. GIGN na visão de um poeta
5. Síntese
6. Escola Arthur Bernardes: 50 anos de dedicação e amparo à infância abandonada

7. CEDIT Centro avançado para tratamento do menor carente
8. O dia a dia da FUNABEM
9. Menor abandonado: reflexo de diversas situações de carência
10. FUNABEM para que (ainda) não conhece
11. A criança aprende o que vive: se vive com a mãe aprende a amar o mundo
12. Carta dos leitores

1977 Ano XI Nº 37 – Fevereiro

Sumário

1. O confronto de duas escolas iguais
2. Atividade do conselho nacional
3. Projeto São Fidélis
4. FUNABEM propõe a 3.955 Municípios a criação de Conselhos do Bem-Estar do Menor
5. O bem-estar de uma sociedade mede-se pelo seu desenvolvimento
6. Agentes policiais e judiciários e apolítica de bem-estar do menor
7. Escolinha da triagem: aqui se aprende sem a obrigação de estudar
8. Rio antecipa-se e cria órgão especializado para cuidar do menor
9. Menor merece respeito: é uma pessoa humana
10. Síntese
11. O problema do menor abandonado
12. O dia a dia da FUNABEM
13. Cartas dos leitores

1977 Ano XI Nº 38 – Junho

Sumário

1. Infância e adolescência nas sociedades modernas
2. Mentira-furto
3. Política Nacional do bem-estar do menor e desenvolvimento do pessoal
4. A sociedade deve a criança o que ela tem de melhor
5. ONU proclama 1979 ano internacional da criança
6. Síntese
7. Atividade do Conselho
8. Como cuidar de criança na idade pré-natal
9. O dia a dia da FUNABEM
10. Desenvolvimento é também qualidade de vida da população
11. La técnica ...
12. Carta do Leitor

1977 Ano XII Nº 39 – Outubro

Sumário

1. Poder Nacional e Política do desenvolvimento
2. Como fazer desaparecer a timidez do seu filho?
3. FEBEM – AM assiste a cinco mil menores e duas mil famílias
4. **Presidente Geisel: CRM vai minimizar a delinquência juvenil da grande Fortaleza**
5. Qual a solução – internar ou socializar o menor marginalizado
6. Dados refletem a tendência da menoridade infantil
7. Atividades do conselho nacional

8. FEBEMs em ação
9. Cinquentenário do Código Mello Mattos
10. 90 por cento dos criminosos tem origem humilde
11. Nascimento e Silva: É preciso que se dê dimensão social à democracia brasileira
12. Planejamento familiar e paternidade responsável
13. Associação brasileira de Juízes de menores
14. O superdotado como agente acelerador do desenvolvimento
15. Dia A Dia da FUNABEM
16. Cartas dos leitores

1978 Ano XIII Nº 41 – Junho

Sumário

1. A fome econômica se instalando no Brasil
2. O superdotado sem orientação pode tornar-se um líder negativo
3. Desafios sociais e econômicos no fim do século XX e as nações em desenvolvimento
4. A criança problema
5. Os *tícs* nervosos dos filhos revelam a ansiedade dos pais
6. Adoção: o filho que o amor legitimou
7. Família e Política Social
8. Educação pré-escolar: um dos problemas ainda enfrentados no Brasil
9. Interações sociais e psicopatológicas
10. Examen del menor por técnicos de la conducta
11. Associação brasileira de juízes de menores
12. Síntese
13. Febems em ação

14. Atividade do Conselho Nacional
15. Dia a dia da FUNABEM
16. Carta dos leitores

1978 Ano XIII Nº 42 Outubro

Sumário

1. Todos devem engajar-se em programas de prevenção
2. El Juez y las pressiones del medio ambiente sobre los jóvenes y la familia
3. La sanción de la ley
4. El niño maltratado y el médico consejero en los Países Bajos
5. Los tribunales especializados para menores
6. Institución del pasado o solución para el futuro?
7. Estagiários da ESG visitam escola da FUNABEM em Caxambu
8. Papel del abogado del niño en el sistema procesual contradictorio
9. La traitement mineurs au Canada
10. Brasil tem trinta milhões de jovens cursando os três graus escolares
11. El futuro de los tribunales de menores
12. Carta do leitor