

## A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA AO MENOR NO BRASIL

MARIA DO SOCORRO FERREIRA OSTERNE \*

Entender as instituições que executam a Política Nacional do Bem-Estar do Menor<sup>1</sup> pressupõe vincular essas instituições à estrutura social que lhes dá configuração e sentido. Com brevidade, para efeito de introdução ao tema, tentar-se-à contextualizar a questão da assistência ao Menor no Brasil.

O Estado brasileiro assume oficialmente a problemática do Menor no início do século, instituindo em 1927 o 1.º Código de Menores e criando o 1.º Juízo de Menores do país. Nessa época, o problema do Menor constituía-se responsabilidade de Secretários de Segurança Pública e era tratado como um "caso de polícia".

Não obstante o 1.º Código Brasileiro de Menores tenha sido destacado, na época, como um orgulho para a classe jurídica, pois seus artigos previam medidas de proteção e assistência, sabe-se que esse código admitia o recolhimento de menores às delegacias de polícia ou estabelecimentos oficiais em celas ditas "especiais". Em outro aspecto, não se dispunham de condições satisfatórias para a implementação das propostas de proteção nele contidas.

Até a década de 1930, a questão social no Brasil é percebida como questão de polícia. Esse período porém caracteriza-se por apontar significativas transformações econômicas, sociais e políticas, que modificam a feição da sociedade brasileira, de cunho agrário-exportador, para uma sociedade industrial capitalista, principalmente na Região Centro-Sul.

Registra-se nesse espaço de tempo um acelerado processo de urbanização ocasionado pela aglutinação de grandes contingentes de força de trabalho, formados inicialmente por migrantes e, posteriormente, pelas populações rurais brasileiras. A massa trabalhadora passa então a habitar nas grandes cidades, impos-

---

(1) Para efeito de compreensão, o termo MENOR aqui empregado servirá para designar todo indivíduo com menos de 18 anos de idade, procedente das classes mais pauperizadas da sociedade, condição que lhe determina impossibilidades em satisfazer suas necessidades fundamentais.

\* Prof. do Curso de Serviço Social da UECE.

sibilitada de atender suas necessidades básicas fundamentais e obrigada a submeter-se à exploração de sua força de trabalho em troca de salários miseráveis e de precárias condições de vida.

A exploração da força de trabalho caminha junto com a acumulação de capital, como assim se refere Antonio Gonçalves: "No próprio processo de formação e reprodução da força de trabalho para o capital, ocorrem simultaneamente a constituição da classe trabalhadora e a capacidade de acumulação de capital pela classe capitalista".<sup>2</sup> A emergência das questões sociais no Brasil vincula-se, sem dúvida, à expansão e aprofundamento da divisão social do trabalho, ocasionada pelo desenvolvimento e ampliação do capitalismo industrial e evidenciam-se tanto a partir do crescimento numérico do proletariado, quanto das suas formas de organização e luta.

Com o aparecimento das questões sociais vê-se o Estado obrigado a assumir sua tutela, implantando políticas sociais com o objetivo de responder aos anseios das classes trabalhadoras e aos interesses do empresariado. Transforma, desta feita, a questão social, antes encarada como "caso de polícia", em uma questão política. Através de leis sociais, cria uma série de instituições de Assistência Social.

Entretanto não foi ainda nesse contexto que se criou, a nível nacional, uma política preocupada com os menores pertencentes às classes proletárias. Porém, iniciativas isoladas de alguns Estados mais envolvidos com as questões sociais faziam-se notar. Foi quando em São Paulo criou-se em 1935 o Serviço Social de Assistência e Proteção ao Menor ligado à Secretaria de Justiça e Negócios do Interior.

Conforme pesquisa de João B. Azevedo, "até 1935 menores apreendidos nas ruas, fossem quais fossem as causas, eram recolhidos ao Abrigo da Triagem do Serviço Social de Menores, onde havia separação por idade. Nenhuma outra característica era considerada, salvo quando por expressa determinação judicial."<sup>3</sup>

Com o advento do Estado Novo, em 1937, a questão social volta a ser tratada como "caso de polícia". O Estado torna-se o principal instrumento da acumulação através da edificação de obras de infra-estrutura, da repressão e domínio do movimento sindical, na tentativa de legitimar-se, ampliando as instituições assistenciais.

Em 1941, surge uma nova entidade, o Serviço de Assistência ao Menor — SAM, na maioria dos Estados brasileiros vinculado às Secretarias de Justiça. O SAM torna-se um verdadeiro sintetizador das distorções nas formas de atendimento ao problema do Menor. Pretendia-se confundir o desaparecimento do problema do Menor, com a sua exclusão do convívio social, o que veio agravar de forma significativa a questão.

(2) SANTOS, Antônio Gonçalves. A prática do Serviço Social nas Instituições — *Serviço Social e Sociedade n.º 2*, pág. 114.

(3) MARQUES, João Benedito Azevedo. *Marginalização: Menor e Criminalidade*. São Paulo, MacGraw Hill do Brasil Ltda., 1976, pág. 32.

No Ceará, instituído à semelhança do SAM, existia o Instituto Carneiro de Mendonça, hoje sede da "Cidade Hortigrangeira Juvenil", entidade vinculada à Coordenação de Programas Integrados da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Ceará. O Instituto Carneiro de Mendonça situava-se na localidade de Santo Antonio do Pitaguarí e também recebia a denominação de "Santo Antonio do Buraco". Essa instituição, na época, era sinônimo de castigo pois se constituía em ameaça por parte dos pais, àqueles filhos que não se enquadravam nos modelos de comportamento socialmente aceitos.

Implanta-se no país a partir de 1945 a estratégia do populismo que procura nas massas trabalhadoras o suporte para o projeto de organização política burguesa. A questão social volta a ser encarada como uma questão política.

No ano de 1956 inaugura-se em São Paulo o Recolhimento Provisório de Menores — RPM, para abrigo e triagem de menores "infratores", entre 14 e 18 anos de idade, com a finalidade de separar os menores "infratores" dos menores "abandonados".

Segundo Benedito Azevedo, o RPM foi estruturado para atender a 150 menores, montado nos melhores moldes preconizados até 1956 e idealizado para suprir às necessidades sociais do Estado de São Paulo, durante vinte anos. Objetivava apenas ao bem-estar do Menor, sua reeducação e seu tratamento.

Sabe-se todavia que o RPM pouco distanciou-se do antigo SAM nas condições de atendimento ao Menor, cuja situação passou a agravar-se cada vez mais.

Inicia-se nesse ano de 1956 o governo Kubitschek, no qual se criam "condições políticas para a internacionalização do mercado, com a abertura ao capital estrangeiro, posteriormente concretizada com a Revolução de 1964".<sup>4</sup> Configura-se então a "passagem de uma economia de substituição de importações para uma economia associada, dependente, embora a nível político tenha permanecido o caráter populista do governo".<sup>5</sup>

O descompromisso do governo Kubitschek com o social era perfeitamente identificado, não obstante o Presidente se negasse a aceitar tal crítica, referindo-se a que em última instância, o desenvolvimento econômico estava a serviço do homem brasileiro.

Nos governos posteriores perduraram as questões sociais a serem relegadas a planos secundários. Jânio Quadros (1961) não se mostrou interessado pelas políticas sociais e durante o curto espaço de tempo que esteve no poder não chegou a elaborar nenhum plano de governo. João Goulart (1961—1964) sintetiza sua política, apontada como reformista, em três grandes linhas: reforma agrária, reforma universitária e reforma política. Segundo Octávio Ianni, essas

(4) BIERRENBACH, Maria Ignês — *Política e Planejamento Social no Brasil 1956/1978*. São Paulo, Cortez Editora, 1982, pág.38.

(5) *Ibid.*, pág. 39.

eram "reformas burocrático-burguesas e tendiam a viabilizar o capital brasileiro, embora sobre outros alicerces, arrancando-o do atraso e dando-lhe maior autonomia"<sup>6</sup>.

Embora considerada significativa a participação popular no período do governo Goulart, que resultou em medidas tais como: a Lei de Diretrizes e Bases relativa à Educação, a transformação em Lei do Estatuto do Trabalhador Rural e as organizações dos trabalhadores que culminaram com a criação do CGT (Comando Geral dos Trabalhadores), compreende-se que essas medidas vinham atreladas ao clientelismo dominante.

As instituições sociais cumpriam seu papel de atender aos carentes nos limites de suas possibilidades e continuavam sendo as mesmas dos governos anteriores.

Tendo o Estado como uma expressão dos grupos dominantes, implanta-se no país, com o golpe de 1964, um governo autoritário que, por intermédio de mecanismos legislativos e institucionais, estabelece as estratégias (revestidas de ideologia de modernização) necessárias para a nova ordem de expansão capitalista. A questão social volta a ser "caso de polícia" e a ação do Estado efetiva-se contraditoriamente por intermédio do binômio "Repressão—Assistência".

A população brasileira vem a ser totalmente marginalizada do processo decisório. Assiste-se à repressão dos dissidentes; enfrenta-se a contenção salarial e a concentração de renda. Suprimiram-se as eleições, os partidos políticos e as greves. O desmantelamento das organizações sindicais reforça as condições de exploração da mão-de-obra operária. As multinacionais proliferam e institucionaliza-se a repressão.

Com esse pano de fundo, as políticas sociais merecem destaque, no planejamento nacional e os serviços sociais são utilizados como mecanismos de controle da sociedade civil.

O regime ditatorial necessitava de "paz social" para a plena realização de suas estratégias, em função da acumulação de capital. As políticas sociais garantem às classes trabalhadoras apenas o mínimo de direitos e vantagens em termos de benefícios e serviços, vislumbrando, em última instância, a reprodução da força de trabalho e o fortalecimento do esquema vigente. Tratava-se de uma política compensatória de feição populista, definida verticalmente pelo Estado e à revelia da vontade popular.

Foi nesse contexto que a 1.º de dezembro de 1964 com a Lei 4.513 se definiu a Política Nacional do Bem-Estar do Menor — PNBEM e se criou a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor — FUNABEM.

A FUNABEM foi criada com o "objetivo de formular e implantar uma política nacional do bem-estar do menor, mediante o estudo do problema e o pla-

(6) IANNI, Octavio. *O Colapso do Populismo no Brasil*, Civilização Brasileira, 3.ª ed., Rio de Janeiro, 1975, pág. 56.

nejamento das soluções, além de orientar, coordenar, auxiliar financeiramente e fiscalizar as entidades incumbidas de executá-la"<sup>7</sup>.

*Dizia-se não ter sido criada para internar, mas para "proteger a criança em sua própria família; estimular as obras capazes de alcançar esse objetivo; ser auxiliar dos Juizes de Menores; cuidar da formação de pessoal especializado para o trato com menores; dar assistência técnica e financeira aos Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas que as solicitassem; enfim, para atualizar métodos de educação e reeducação de menores abandonados, infratores, ou portadores de graves problemas de conduta, e principalmente, — conforme seus Estatutos — adotar meios tendentes a prevenir ou corrigir as causas de desajustamento."*<sup>8</sup>.

Os idealizadores e entusiastas da PNBEM, diziam à época de sua criação que a Lei 4.513 representava uma verdadeira revolução e assim sendo vinha para agitar, modificar, mudar mentalidades e quebrar rotina. Configurou-se como um instrumento de racionalização e eficiência, face a um problema social dos mais graves.

É lógico que, ao instituir a FUNABEM, estava o Estado definindo sua "solução" oficial para o problema do Menor, problema esse, percebido como uma das mais sérias ameaças à desestabilização de um sistema.

Percorrida toda essa trajetória, efetivamente pouca coisa foi modificada na política de assistência ao Menor no Brasil. O que na verdade se concretizou dos prognósticos dos idealizadores da PNBEM? Que agitação se processou no seio das práticas junto ao Menor? Que modificações substanciais conseguimos empreender? Que tipo de mudanças se operaram na mentalidade daqueles que trabalham diretamente com o problema? Que rotina fomos capazes de quebrar?

É fácil perceber, passados vinte e dois anos do início de sua implantação, que a PNBEM representa uma prática compensatória, de controle social, de reprodução ideológica e, conseqüentemente, de legitimação do poder.

As decisões políticas naturalmente não sintetizam um ato unilateral dos governantes. O motor de um ato político define-se exatamente no confronto de interesses antagônicos que precisam, em certo momento, ser minimizados. O objetivo de qualquer medida política, no seio da sociedade capitalista, é, portanto, desarmar o conflito e criar condições de harmonia para a execução de planos julgados prioritários pelo Estado. Assim também ocorreu com a PNBEM.

Ao nível do discurso, a FUNABEM se apresenta como monopolizadora do saber técnico-científico especializado sobre o Menor. Com relação às causas gerais do problema, assume tranqüilamente sua impossibilidade de atuar diretamente sobre essas, alegando escaparem de seu âmbito de competência. Limita seu universo de ação às variáveis dependentes do problema, descartando a possibilidade de encarar a questão numa perspectiva de totalidade. Essas variáveis dependentes situam-se no seio do ensino formal e profissionalizante, além do óbvio: abrigo, alimentação e vestuário.

(7) FUNABEM — Informação Seriada, Diretoria de Estudos, Normas e Pesquisas — Assessoria de Relações Públicas, 1974.

(8) Idem — contracapa.

Veio, portanto, a FUNABEM trazer questionável modernização a um processo ultrapassado de atendimento institucionalizado ao Menor, primando sempre pelo tecnicismo e a especialização, em detrimento de uma atuação situada no amplo contexto das relações sociais.

Na verdade, se formos averiguar criteriosamente qual tem sido a real posição do Estado brasileiro diante das desigualdades — causa significativa da questão do menor — veremos que ele tem agido muito mais por omissão, do que por ação propriamente dita. Quando, algumas vezes, decide operar com ações, estas geralmente têm características paliativas que mais se assemelham a um ato de omissão porquanto não se dispõem a enfrentar diretamente a questão.

Na operacionalização das diretrizes do PNBEM, apesar dos recursos alocados e da batalha para se vencer as controvérsias existentes no interior das instituições, parece que não se tem feito outra coisa a não ser correr desesperadamente para tentar, pelo menos, permanecer no mesmo lugar.

Atuando sobre os efeitos de uma desigualdade sem precedentes, o máximo que se pode fazer é tentar evitar que, pela omissão, os menores se tornem mais marginalizados. No máximo se busca resgatar sob a forma de compensação (que termina sendo seletiva porque não atinge a todos os que precisam), direitos fundamentais que foram negados às crianças e às suas famílias.

As discussões que se travam no interior das instituições executoras da PNBEM se dão enfaticamente na forma de como operar a política que se encontra definida. Escamoteiam-se questões relacionadas a sua substância e a sua conexão com a realidade.

A preocupação traduz-se no atendimento à criança na entidade, sem se questionar o porquê daquela criança lá se encontrar. A atuação técnica vem se caracterizando como pragmática, sem fundamentação filosófica, teórica e ideológica, embora essa última encontre-se subjacente à prática.

Os profissionais dessa área, via de regra, condicionam-se aos pressupostos institucionais, tornando-se agentes funcionais. Colocam-se numa perspectiva de imparcialidade científica, mostrando-se vulneráveis às imposições ideológicas do sistema.

A modernização introduzida nas formas de atendimento ao Menor no Brasil a partir de 64 não consegue obviamente alcançar a complexidade do problema. Não se pode situar ingenuamente o problema do menor como se fosse uma manifestação superável e passageira de uma sociedade em desenvolvimento. Essa não é uma questão setorial e sim de toda uma classe social posta à margem do sistema produtivo. Não se deve deslocar o problema do Menor da questão social mais ampla, sem atentar para o processo de produção e reprodução da marginalidade.

Analisando-se a realidade dos menores no Brasil, a conclusão a que se chega é que qualquer perspectiva de solução permanente implicará, sem dúvida, na transformação das estruturas econômicas e sociais consolidadas no aprofundamento da luta de classe, como um processo e não como um ato que se reproduz de repente num dado momento.

A opção por uma prática comprometida com a transformação, pode ser assumida, desde que as Instituições não encarem a questão social como um problema administrativo que deva ser enfrentado no campo político, passando a entender essas Instituições não só como produto da sociedade política mas como uma expressão da própria sociedade civil. À proporção que essa sociedade se fortalece através de sua organização, surge na prática a possibilidade de se alterar as relações de poder que se manifestam no interior das Instituições.

Urge compreender a Instituição como espaço contraditório, palco das correlações de forças institucionais onde se estabeleça um compromisso de luta entre técnicos, profissionais e grupos da população assistidos pelo organismo institucional.

É preciso acreditar no potencial da população que recebe os serviços da Instituição, no sentido de que ela possa ser capaz de reverter seu quadro de submissão, alargando suas possibilidades para o exercício pleno de sua cidadania.

Torna-se imperativo passar-se da ação individual para a ação coletiva, caso se queira, de fato, solucionar essa grande questão social brasileira.