

**POLÍTICAS DE SOCIOEDUCAÇÃO E PRIVAÇÃO DE
LIBERDADE DE ADOLESCENTES NO BRASIL:
MENORISMO NO COMANDO**

**SOCIO-EDUCATION AND DEPRIVATION OF LIBERTY
ADOLESCENT'S FREEDOM POLICIES IN BRAZIL:
MENORISM IN COMMAND**

**SOCIOEDUCACIÓN Y PRIVACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE
LIBERTAD DE LOS ADOLESCENTES EN BRASIL:
EL MINORISMO AL MANDO**

Paulo Roberto Cardoso Pereira Junior

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9956-3943>

Lygia de Sousa Viégas

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2353-0384>

Resumo: Inserido no debate da socioeducação, o presente artigo apresenta um apanhado histórico das políticas de restrição e privação de liberdade de adolescentes e jovens no Brasil, por meio da revisão da legislação e da literatura científica. Adotando uma perspectiva crítica, o artigo inicia com os antecedentes históricos do Código de Menores, a partir da Proclamação da República. Em seguida, aborda o Código de Menores de 1927, e sua reformulação em 1979, destacando o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Fundação para o Bem-Estar do Menor (FEBEM). Na sequência, partilha o processo de ruptura com concepções menoristas, resultando no Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, e, 22 anos depois, no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (2012). Desta maneira, o artigo aponta alguns desafios impostos à mudança de mentalidade nesse campo, do punitivismo à socioeducação, sobretudo dado o olhar racista, classista e medicalizante impregnado contra esse público.

Palavras-chave: adolescência em conflito com a lei; políticas de privação de liberdade; análise crítica.

Abstract: Inserted in the socio-education debate, this article presents a historical overview of the restriction and deprivation of freedom policies for adolescents and young people in Brazil, through a review of legislation and scientific literature. Adopting a critical perspective, the article begins with the historical background of the Code of Minors, from the Proclamation of the Republic. Then, it discusses the Minors Code of 1927, and its reformulation in 1979, highlighting the Assistance Service for Minors (SAM), the National Foundation for the Welfare of Minors (FUNABEM) and the Foundation for the Welfare of Minors (FEBEM). Subsequently, it shares the process of rupture with minorist conceptions, resulting in the Child and Adolescent Statute, in 1990, and, 22 years later, in the National Social and Educational Service System (2012). In this way, the article points out

some challenges imposed to the change of mentality in this field, from punitiveness to socio-education, especially given the racist, classist and medicalizing gaze impregnated against this public.

Keywords: adolescence in conflict with the law; deprivation of liberty policies; critical analysis.

Resumen: Insertado en el debate socioeducativo, este artículo presenta un panorama histórico de las políticas de restricción y privación de libertad para adolescentes y jóvenes en Brasil, a través de una revisión de la legislación y la literatura científica. Adoptando una perspectiva crítica, el artículo comienza con los antecedentes históricos del Código de Menores, desde la Proclamación de la República. Luego, se discute el Código de Menores de 1927, y su reformulación en 1979, destacando el Servicio de Atención al Menor (SAM), la Fundación Nacional para el Bienestar del Menor (FUNABEM) y la Fundación para el Bienestar del Menor (FEBEM). Posteriormente, comparte el proceso de ruptura con las concepciones minoristas, resultando en el Estatuto de la Niñez y la Adolescencia, en 1990, y, 22 años después, en el Sistema Nacional de Servicios Sociales y Educativos (2012). De esta forma, el artículo señala algunos desafíos impuestos al cambio de mentalidad en este campo, de la punitividad a la socioeducativa, especialmente dada la mirada racista, clasista y medicalizante impregnada contra este público.

Palabras clave: adolescencia en conflicto con la ley; políticas de privación de libertad; análisis crítico.

INTRODUÇÃO

O presente artigo insere-se no debate sobre as políticas de socioeducação no Brasil, cuja fragilidade desvela-se na própria dificuldade de se compreender que este é um tema próprio à educação e não à justiça. Se houve avanços no âmbito da construção de legislação e políticas públicas que considerem a necessidade educativa de adolescentes e jovens em conflito com a lei, tais avanços esbarram-se constantemente com forças reacionárias em plena ascensão política no Brasil.

Muito se tem apontado para o avanço recente do conservadorismo político no Brasil, sendo marco o golpe que destituiu Dilma Rousseff da Presidência, em 2016, culminando com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 e os desmontes capitaneados por sua gestão (ALTMAN, 2019). Mas não é de hoje que investidas conservadoras são sensíveis em vários campos da educação, dos quais se destaca a busca por reduzir a idade penal e aumentar o tempo de internação a depender do ato infracional. Com boa acolhida popular (HIDALGO, 2021), influenciada por meios de comunicação que convencem que encarcerar adolescentes e jovens, em sua maioria negros e pobres, é a solução para o problema da criminalidade no país, tal crença não considera o debate acumulado na área (COSTA, 1991; SILVA, 2018; CERQUEIRA, 2020), o qual deu base para as políticas vigentes em relação à adolescência e juventude em conflito com a lei. São marcos legais: o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (BRASIL, 1990), que assegura a proteção integral; e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE (BRASIL, 2012), que organiza a política voltada para as medidas socioeducativas.

A construção de tais legislações resulta de disputas e sua consolidação enfrenta reações contrárias tanto nas instituições de internação quanto no poder legislativo, que

não poupa esforços para tentar revogá-las (CERQUEIRA, 2020). Assim, elas não são a pedra fundamental sobre a qual se ergueu uma política sólida de atendimento educacional a adolescentes em conflito com a lei. Ao contrário, trata-se de campo minado por uma história multissecular pautada no punitivismo, que se sustenta no racismo institucionalizado no país.

Nesse sentido, este artigo recupera a história das políticas voltadas para a restrição e privação de liberdade de adolescentes e jovens no Brasil, valendo-se de revisão da legislação e da literatura científica. Inicialmente, apresenta alguns antecedentes, a partir da Proclamação da República; a seguir, aborda o Código de Menores de 1927, e sua reformulação em 1979, destacando o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Fundação para o Bem-Estar do Menor (FEBEM)¹. Na sequência, partilha o processo de ruptura com concepções menoristas, em direção a concepções educacionais voltadas para este público, resultando no Estatuto da Criança e do Adolescente e, 22 anos depois, no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Ao final, há considerações acerca dos desafios impostos à mudança de mentalidade neste campo.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO CÓDIGO DE MENORES: GESTANDO O MENORISMO

Considera-se que a primeira legislação brasileira destinada a restrição de liberdade a menores de 18 anos data de 1927. Trata-se do Código de Menores ou Código Mello Mattos, homenagem ao juiz encarregado de consolidar as leis de assistência e proteção a menores no país (CARRERA, 2005). No entanto, sua gestação iniciou-se décadas antes, em compasso com as preocupações das elites, nascidas na passagem para a República, proclamada em 1889, incluindo a abolição oficial da escravidão, em 1888, e a crescente urbanização do país por movimentos migratórios internos e externos. Segundo Patto (2007, p. 251), tais preocupações mobilizaram Rui Barbosa, já em 1882, a escrever: “como fazer face à crescente criminalidade urbana? O que fazer com os degradados que vão surgir da senzala para a liberdade? Como conservar-lhes a força de trabalho que a emancipação poderá esmorecer?”. Na mesma direção, em 1879, o Dr. Vinelli, médico dos Expostos da Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro, assim destilou sua preocupação com os impactos da Lei do Ventre Livre:

Que tarefa não é a de educar o filho de uma escrava, um ente de uma condição nova que a lei teve de constituir sob a condição de ingênuo! Que grave responsabilidade não assumimos conservando em nosso lar, junto de nossos filhos, essas criaturinhas

1 A forma de escrita de cada época, incluindo o uso da expressão “menor(es)”, foi mantida, em respeito à linguagem e visão de mundo de cada contexto, embora a aposta seja na superação de tal visão.

que hoje embalamos descuidosas, para amanhã vê-las convertidas em inimigos da nossa tranquilidade, e quiçá mesmo da nossa honra. (SILVA, 2016, p. 88)

Tratados de maneira geral como ineducáveis, na Primeira República, o aparato repressivo de tempos coloniais e imperiais foi reestruturado, a fim de inibir sobretudo os negros libertos. Nesse cenário Rui Barbosa propõe um lema repetido até hoje: “escolas cheias, cadeiras vazias”. Eivado de contradições (PATTO, 2007), ele não passou de palavrório. Na prática, a brutalidade seguiu no comando. Patto (1999) lembra que tal passagem não trouxe grandes transformações ao Brasil:

A República nasceu sob o signo da ordem pública. Herdeiros de concepções político-filosóficas de cunho evolucionista que naturalizavam o social, intelectuais e militares que fundaram a República defendiam a tese do progresso ordeiro. O caráter nada revolucionário do movimento republicano brasileiro já era visível no Manifesto Republicano de 1870: seus signatários apresentavam-se “como homens livres e essencialmente subordinados aos interesses da pátria”, que não pretendiam convulsionar a sociedade, muito menos romper com a estrutura vigente. No Decreto nº1, de 15/11/1889, os membros do recém-criado Governo Provisório afirmam repetidas vezes a “defesa da ordem pública” como objetivo maior. (p. 170-1)

As classes dominantes do início da Primeira República, racistas e calcadas na “obsessão ordeira desencadeada pelo medo antigo e crescente que tinham da revolta popular, potencializado pelos protestos de rua e pelo aumento das estatísticas criminais” (PATTO, 1999, p. 178), suportaram respostas moralistas e preconceituosas, que, longe de se basearem em um “disciplinamento sutil”, davam continuidade à repressão a toda forma de rebeldia, organizada ou não. Tendo o país larga tradição autoritária, as chamadas “questões sociais” foram traduzidas como “caso de polícia”, dando guarida à sua onipresença. Como “os donos do poder não hesitaram em valer-se, até a náusea, da violência física para imobilizar os indesejáveis”, o medo da polícia era “poderoso instrumento disciplinador” daqueles cuja cidadania não era horizonte remoto (p. 171). Assim (PATTO, 1999, p. 177),

O uso permanente, sem-cerimônia, ilegal e impune do aparato policial para estancar o protesto dos espoliados, tirar de circulação a força-de-trabalho desnecessária e restabelecer a ordem social nos moldes requeridos pelos interesses da classe dominante foi traço profundo da vida social brasileira nesse período, aliado à incipiência das instituições de disciplinamento mais hábil.

Justificando forças repressivas, consolida-se a imagem negativa de negros e pobres, legitimada pela internalização de discursos supostamente científicos. Desde então, vigora a crença, supostamente científica e neutra, mas de cunho racista e classista, de que as pessoas negras e pobres, seja por determinação biológica, seja por falhas morais advindas de lares desajustados, são ignorantes, incapazes e, sobretudo, propensas ao crime. Em nossa análise, estamos no bojo da medicalização, uma vez que ela “naturaliza a vida humana,

e, no mesmo giro reducionista e determinista, formata quais são os tipos ‘naturalmente’ valorizados ou desvalorizados, desejáveis ou indesejáveis”, invisibilizando a complexidade da vida humana e a historicidade da desigualdade social (FÓRUM, 2019, p. 12). Segundo Patto:

Desse ponto de vista, o povo adoecia e infringia as leis não porque submetido à mais completa miséria, e o ativista político rebelava-se não porque a injustiça fosse real e revoltante, mas porque povo e rebeldes eram feitos de raças inferiores predispostas à doença física e mental, ao crime e à insubordinação. (PATTO, 1999, p. 185)

De maneira convergente, Barbosa (2009) analisa o encarceramento e o genocídio de adolescentes e jovens negros no Brasil, país construído a partir na superexploração do negro, resultando em uma estrutura social com base étnica e caracterizada “pelo domínio de grupos organizados e excludentes”, “pelo regime de opressão” e “pelos motivos e metas que tais grupos estabelecem periodicamente, para perpetuar sua dominação” (p. 75). De fato, houve um esforço de impedir a população negra de acessar políticas públicas, com destaque para o direito à educação, inclusive escolar. É o que nos mostram Amaral e Cols. (2018), ao apresentarem dois Decretos: o nº 1.331, de 17 de fevereiro de 1854, não admitia escravizados nas escolas públicas do país; e o nº 7.031-A, de 6 de setembro de 1878, estabelecia que negros só podiam estudar no período noturno.

Pode-se considerar embrião do Código de Menores o Projeto de Lei do deputado federal Alcindo Guanabara, propondo a regulamentação da situação da infância “moralmente abandonada e delinquente” no país (BRASIL, 1906). Vale frisar a antiga influência de Mello Mattos no debate, já que ele participou desta elaboração. O projeto declara a intenção de “recolhimento de menores” e retirada de pátrio poder em favor do estado. Diz o artigo 1º: “todo menor, de qualquer dos sexos, em reconhecida situação de abandono moral ou de maus tratos físicos, fica sob a proteção da autoridade pública”. Fala, ainda, de “menores em estado de vagabundagem” (Art. 8º). A perda do pátrio poder atingiria familiares criminosos, que praticam maus tratos ou “má conduta escandalosa e notória”, como os “ébrio habituais, vagabundos, mendigos, criminosos e contraventores reincidentes” (Art. 9º).

Em consequência, o projeto previa a criação, na parte urbana da cidade, literalmente de um “Depósito de Menores”, onde eles ficariam até que fosse dado destino por um juiz, sendo previstos dois caminhos, um para os menores abandonados e outro para os chamados “delinquentes”. Neste caso, propunha a criação de uma Escola de Reforma na zona suburbana, organizada em pavilhões e seções independentes: uma industrial para os “processados absolvidos”; e uma agrícola para “delinquentes condenados”. Desde então, explicita-se a intenção de ser “um estabelecimento de repressão, destinado a melhorar o caráter dos menores delinquentes pela educação e pelo trabalho” (Art. 30).

Arquivado por falta de orçamento (BANDERA, 2014), parte do texto será retomada em projetos e leis posteriores, incluindo o Código de Menores. É o caso do também arquivado Projeto de Lei apresentado pelo deputado federal João Alves (BRASIL, 1912), voltado para o recolhimento e trabalho forçado de “menores” lidos como abandonados material ou moralmente, além de mendigos, vagabundos e delinquentes, filhos de criminosos, negligentes, violentos ou com “má conducta escandalosa”, como “poligamia” ou “embriaguez habitual”.

Tal projeto previa colocá-los sob a tutela da União ou dos Estados até que atingissem a maioridade, período em que seriam submetidos a regime hospitalar ou educativo. Embora fale em serviços penitenciários, o projeto afirma que infratores menores de 16 anos, bem como mendigos, vagabundos ou abandonados de até 18 anos não passariam por procedimento penal, mas por julgamento em tribunal especial, composto por um jurista penitenciário, um médico fisiologista/psiquiatra e um pedagogo. Os avaliados como normais² seriam dispostos ao Governo, que os submeteria a um dos dois regimes educativos: de preservação (para os que não eram “viciosos ou pervertidos”), sobretudo pela “colocação familiar” ou em instituições escolares; ou de reforma (para portadores de “costumes immoraes e de más tendencias”, a partir de 7 anos de idade), realizada em escolas voltadas a “melhorar o caracter dos menores viciosos ou pervertidos, delinquentes ou não, pela educação e pelo trabalho” (Art. 15-18).

Destacando a semelhança entre os dois projetos, Irene Rizzini afirma (2011, p. 123):

É bastante difícil distinguir a origem – se policial, se jurídica – dos discursos e leis deste período. A autoria parecia ser conjunta, refletindo-se em decretos e na criação de estabelecimentos que iam numa mesma direção: recolher menores, de acordo com uma cuidadosa classificação, visando à prevenção (“escolas premonitórias ou de prevenção para os menores moralmente abandonados”) e à regeneração (“escolas de reforma e colônias correccionais para os delinquentes”, separando-os de acordo com a idade, sexo e tipo de crime cometido/se absolvidos ou condenados).

Nesse sentido, policiais, juízes e médicos, predominantemente com visão punitivista, deram o tom das políticas voltadas a esse público, adotando como parâmetro técnicas de classificação baseadas na psiquiatria e na antropologia criminal. Segundo Irene Rizzini (2011, p. 123), “essa classificação transformou-se em um verdadeiro escrutínio de suas vidas, vasculhando-se aspectos do presente, do passado, de sua família e de sua personalidade”.

A Lei Orçamentária Federal N. 4.242 (BRASIL, 1921), resolveu a falta de recursos, ao prever o primeiro “Serviço de assistência e proteção à infância abandonada e delinquente”. Com ela, iniciou-se tal organização nos moldes previstos anteriormente (RIZZINI, Irene,

2 Em caso de problemas físicos ou psíquicos, os caminhos seriam específicos, fugindo aos objetivos deste artigo.

2011). Com ela, o Decreto N. 16.272, assinado por João Alves (BRASIL, 1923), veio consolidar as velhas políticas de recolhimento de menores no país. Tal Decreto repete a antiga definição de menores abandonados e descreve quem são os vadios (“não tendo domicilio nem alguém por si, são encontrados habitualmente a vagar pelas ruas ou logradouros publicos, sem que tenham meio de vida regular, ou tirando seus recursos de ocupação immoral ou prohibida”), mendigos (“habitualmente pedem esmola para si ou para outrem”) e libertinos (“habitualmente perseguem ou convidam companheiros ou transeuntes para a pratica de actos obscenos”; “se entregam á prostituição” ou “vivem da prostituição de outrem”), definindo as condições para a perda do pátrio poder, baseadas no Código Penal (BRASIL, 1923, Art. 2º).

Na linha do passado, os menores iriam, primeiro, para um Abrigo provisório, onde teriam atividades e seriam observados até as autoridades competentes traçarem seus destinos, com base em informações 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 cuja guarda viva” (Art. 24). Para tanto, foi criado o Juízo de Menores (Art.37). Se considerado “abandonado, pervertido ou em perigo de o ser” (Art. 50), o menor seria internado em escola de reforma “por todo o tempo necessario á sua educação” (Art. 25), sendo no mínimo três e no máximo sete anos. Ainda aprova que menores entre 16 e 18 anos considerados perigosos poderiam cumprir pena em “uma prisão commum com separação dos condemnados adultos”, se não houver vaga em “estabelecimento para condemnados de menor idade” (Art. 36). Fala, por fim, em “liberdade vigiada”, concedida a quem tivesse no mínimo 16 anos, já cumprido ao menos metade da internação, não tivesse praticado outra infração, e fosse julgado moralmente regenerado, tendo fonte de subsistência e família idônea (Art. 32).

Quanto às “instituições disciplinares”, novamente autoriza a criação das seguintes escolas, organizadas em pavilhões: escolas de preservação e de reforma. Em comum, todas previam educação física, profissional, moral e literária, além de, como previsível, oito horas diárias de trabalho em ocupações subalternas, supostamente com vistas à “regeneração”. Por fim, o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores visava a “vigilância e proteção aos menores, fiscalizando os estabelecimentos de assistência e as fábricas e, quando preciso, visitar os pais ou responsáveis, verificando a situação moral e material do menor” (RIZZINI, Irma, 2011, p. 244). Sua composição revela o tom punitivista (BRASIL, 1923, Art. 93):

Directores do Collegio Pedro II, do Instituto Benjamin Constant, do Instituto dos Surdos-Mudos, do Hospital Nacional de Alienados, das instituições de beneficencia subvencionadas pelo Estado ou consideradas de utilidade publica, designadas pelo ministro, de um representante de Prefeitura, do Instituto da Ordem dos Advogados, da Academia Nacional de Medicina e do Departamento Nacional da Saude Publica.

Pesquisa de Oliveira (2020) aponta a centralidade da menoridade à época. O autor destaca José Gabriel da Lemos Brito, formado em direito em 1907, e que exerceu a função de deputado estadual e redator do jornal A Notícia entre fevereiro e março de 1915, espaço onde reforçou a criação de colônias correccionais e tribunais específicos para julgar crimes de “menores”. Oliveira (2020) ainda ressalta o governador J.J Seabra e o conselheiro presidente do Superior Tribunal de Justiça da Bahia, Braulio Xavier, que criticou as condições insalubres da Casa de Correção, seu impacto para os menores, e a falta de investimentos em educação.

O primeiro Juízo de Menores do Brasil foi criado em 1923 na cidade do Rio de Janeiro, dando materialidade a um modelo de atuação que se manteve ao longo da história da assistência no país, funcionando como órgão centralizador do atendimento oficial ao “menor”, fosse ele recolhido na rua ou levado pela família. Por certo, o atendimento consistia na “internação de menores abandonados e delinquentes”. Para Irma Rizzini (2011, p. 242),

O objetivo da internação era preservar ou reformar os menores apreendidos. E, com essa finalidade, os juízes em seus relatórios ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, e nos artigos para a imprensa, defenderam com veemência a necessidade da instalação urgente de instituições de reforma e de preservação. Alegavam que o número de vagas disponíveis não atendia às necessidades do Juízo e que as instituições oficiais não correspondiam aos seus fins.

Um passo importante na consolidação de tais leis foi dado em 1926, com o Decreto N. 5.083, que instituiu o primeiro Código de Menores no país (BRASIL, 1926). Um ano depois, tal Decreto foi reformulado, não para rever sua mentalidade, mas para acrescentar capítulos e artigos afinados ao texto anterior, praticamente dobrando seu tamanho (RIZZINI & RIZZINI, 2004). O resultado foi a aprovação do Código de Menores, apresentado a seguir.

SOB A ÉGIDE DO CÓDIGO DE MENORES: CONSOLIDANDO MENORISMO NO BRASIL

O Código Mello Mattos foi publicado por meio do Decreto N. 17.943-A, no dia 12 de outubro de 1927 (BRASIL, 1927), data que coincide com o dia das crianças, oficializado cinco anos antes no país. Curiosamente, tal Código selou a compreensão de que há “crianças” e “menores” no Brasil, distinção marcada por atravessamentos de raça e classe. Chama atenção sua minuciosidade: são 231 artigos, parte recuperando e aprofundando as propostas anteriores apresentadas em projetos de leis. Também se destaca sua longevidade: ele vigeu até 1979, quando foi reformulado, seguindo o mesmo tom (RIZZINI & RIZZINI, 2004, p. 69):

A legislação menorista, composta pelo Código de Menores de 1927, e por sua reformulação em 1979, possibilitou ao Estado amplos poderes sobre os chamados menores abandonados e os menores em situação irregular. As duas categorias incluíam uma grande parcela da população infanto-juvenil, que tinha em comum a pobreza e a falta de acesso às mínimas condições de vida.

O primeiro artigo já explicita o foco nos “menores abandonados ou delinquentes”, objeto de “medidas de assistência e proteção” aplicadas por “autoridade competente”. A definição desses menores repete a legislação anterior, de forma que o olhar segue naturalizado e individualizante. Nessa toada, foram recolhidos “menores” em condição de pobreza, em sua intersecção racial, evidenciando o corte político, historicamente constituído. Vejamos:

A impressão que se tem é que através da lei em questão procurou-se cobrir um amplo espectro de situações envolvendo a infância e a adolescência. Parece-nos que o legislador, ao propor a regulamentação de medidas “protectivas” e também assistenciais, enveredou por uma área social que ultrapassava em muito as fronteiras do jurídico. O que o impulsionava era “resolver” o problema dos menores, através de mecanismos de “tutela”, “guarda”, “vigilância”, “educação”, “preservação” e “reforma”. (RIZZINI, Irene, 2011, p. 133)

No compasso da legislação, foram criados o Juízo de Menores e o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores, ambos no Distrito Federal, cujos objetivos e concepções seguem os velhos moldes, desvelando o olhar criminalizante e medicalizante, na mesma trilha de décadas: recolhimento em Abrigo provisório, observação, exame médico e pedagógico. Informado o estado físico, mental e moral do menor e responsáveis, o juiz definiria o caso.

Repetindo o passado, o Código delimita que o menor “não será submetido a processo penal de espécie alguma”, mas a processo especial. Nem todos seriam condenados à reclusão, havendo casos de simples advertência aos responsáveis. Se o crime fosse “grave pelas circunstâncias do facto e condições pessoais do agente” e o menor, um “indivíduo perigoso pelo seu estado de perversão moral”, o juiz poderia enviá-lo a “um estabelecimento para condenados de menor idade, ou, em falta deste, a uma prisão comum com separação dos condenados adultos, onde permanecerá até que se verifique sua regeneração, sem que, todavia, a duração da pena possa exceder o seu máximo legal” (Art. 71). Além disso, o artigo 78 decreta que “vadios, mendigos, capoeiras, que tiverem mais de 18 anos e menos de 21 (...) serão recolhidos à Colônia Correccional, pelo prazo de um a cinco anos”.

Embora a restrição e privação de liberdade fosse voltada para menores acima dos 16 anos, o código autoriza sua aplicação aos mais novos vistos como “perigosos”. Nesse caso, os menores de 14 anos iriam para “asilo, casa de educação, escola de preservação”, ou confiados à “pessoa idônea”; e aqueles entre 14 e 18 anos iriam para escola de reforma (Art. 79-81), cuja organização repete a história: pavilhões divididos por gênero e subdividi-

dos em seções distintas para abandonados e delinquentes, distribuídos por idade, “motivo do recolhimento” e “grau de perversão”, e um pavilhão para “indisciplinados”. Internado, o menor teria aulas básicas de leitura, escrita, matemática, artes, educação física e trabalhos manuais. Além disso, exerceria ofícios subalternos por 6 horas diárias, sob o artifício de “regenerar pelo trabalho, educação e instrução”. Apenas parte do pecúnio era restituída aos menores, após a liberdade.

O Código reitera a política de prêmios e punições anterior, com veto a castigos corporais. Propõe, ainda, no Art. 210, que cada turma de internos

ficará sob a regencia de um professor, que tratará paternalmente os menores, morando com estes, partilhando de seus trabalhos e divertimentos, ocupando-se de sua educação individual, inculcando-lhes os princípios e sentimentos de moral necessários á sua regeneração, observando cuidadosamente em cada um seus vícios, tendencias, affeições, virtudes, os efeitos da educação que recebem, e o mais que seja digno de atenção, anotando suas observações em livro especial.

Os menores seriam constantemente avaliados, pela “personalidade moral do menor, natureza da infracção e circunstancias que a rodearam”, bem como pelo “comportamento no reformatório” (Art. 80). Os bem-comportados poderiam ter a internação revogada ou alçar a “liberdade vigiada” (Art. 81-84). A classificação e a avaliação estão presentes o tempo inteiro enquanto o menor em restrição e privação de liberdade estiver sob guarda do estado.

Longe de ser pautado por princípios educativos, o Código de Menores tornou-se o principal meio de aparelhamento jurídico-institucional e ideológico do Estado para fins de criminalização da adolescência pobre e não branca. Sua vigência permitiu a especialização da repressão na dinâmica das instituições de internação no Brasil (CARRERA, 2005). Além disso, consolidou a categoria “menor” não apenas no chão das instituições, mas na sociedade em geral, marcando decisivamente a história da infância pobre no país (ROMAN, 2009).

De teor medicalizante, criminalizante e patologizante, o Código Mello Mattos colocou em prática um projeto antigo, consolidando no país o aparato punitivista voltado para o “menor abandonado ou delinquente”, categoria que uniu os interesses do estado, da ciência e da política dominantes em relação aos adolescentes em restrição e privação de liberdade. Com ele, cresceu a internação, excedendo a lotação permitida (RIZZINI, Irma, 2011). Dando suporte à sua implementação, e, portanto, à doutrina menorista, situam-se diversas ciências, com destaque para as “psi”. Se a psiquiatria passou a assumir, a partir de 1930, posição central na avaliação e exame psíquico dos menores, atendendo às solicitações oficiais de investigar suas vidas, também a Psicologia assume papel nesse escrutínio. Segundo Santos (2015), as primeiras ideias e práticas “psi” situam-se no território jurídico, visando a tipificação e controle de indivíduos desviantes da norma, enquadrados nas

teorias dominantes tanto na chave da loucura quanto da criminalidade. Assim (SANTOS, 2015, p. 55),

Não por coincidência, as primeiras referências à utilização do discurso “psi” na sociedade brasileira datam das primeiras décadas do século XX, pouco após a criação do primeiro Juízo de Menores, em 1923, e da promulgação do Código de Menores de 1927, na corrente de preocupações com o destino de quem deveria ser dado *à infância desadaptada e às crianças difíceis*. A partir de então, os instrumentos de avaliação e diagnóstico psicológicos foram sendo paulatinamente incorporados pelas instituições de abrigo e/ou correção de menores.

Segundo Santos (2015), o Laboratório de Biologia Infantil, inaugurado em 1936 no Rio de Janeiro, foi uma das instituições criadas para com o objetivo de estabelecer critérios científicos para selecionar os menores que seriam institucionalizados, à luz de “fatores psíquicos, sociais, intelectuais e orgânicos que estariam na gênese do comportamento delinquente” (p. 56), servindo de experimentação de variadas práticas profissionais.

Ao fim e ao cabo, o Código funcionava para justificar a prática de uma pedagogia que funcionava para separar os menores das ruas, controlando seus corpos e restringindo sua liberdade. A fim de nacionalizar a política de internação massiva de meninos e meninas, novos decretos e leis foram aprovados, conforme a seguir.

O SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA AO MENOR: ASSISTENCIALISMO NO BOJO MENORISTA

Iniciado com o Golpe de Estado imposto pelo então presidente Getúlio Vargas, o Estado Novo aprofundou as políticas de restrição e privação de liberdade dos “menores”, sob o pretexto de “proteção e assistência”. Pavimentando esse caminho, destaca-se a criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), a partir do Decreto n. 3.799 (BRASIL, 1941). Conforme Irma Rizzini (2011), “o SAM surgiu como uma tentativa de centralizar a assistência no Distrito Federal e resolver os problemas enfrentados pelo Juízo de Menores”, tais como a descontinuidade do serviço e a falta de local adequado para a (re)educação (p. 263). No entanto, a autora pondera que (p. 262):

A criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM) não pode ser entendida somente como uma atitude de caráter centralizador de um governo ditatorial. Deve-se levar em conta que, há pelo menos três décadas, os “apóstolos” da assistência vinham defendendo o lema de sua centralização em um órgão que passaria a ter o controle sobre as ações dirigidas a esta população, tanto do setor público quanto do privado.

O SAM incorporou várias instituições correcionais, a fim de sistematizar os serviços de assistência a menores, centralizando a triagem, o tratamento e as pesquisas (médicas, educacionais e sociais). O Juízo de Menores seguiu responsável por fiscalizar o regime disciplinar e educativo dos internos, mas o atendimento foi parcialmente separado da justiça.

Limitado ao Distrito Federal, com o Decreto N. 6.865, o SAM tornou-se nacional (BRASIL, 1944). Como “órgão integrante do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, diretamente subordinado ao respectivo Ministro de Estado e articulado com os Juízos de Menores”, ao SAM cabia “prestar aos menores desvalidos e infratores das leis penais, em todo o território nacional, assistência social sob todos os aspectos” (Art. 1º), bem como:

I - sistematizar, orientar e fiscalizar os educandários, inclusive os particulares, que internam menores desvalidos e transviados; II - proceder a investigações para fins de internação e ajustamento social de menores; III - proceder ao exame médico-psico-pedagógico dos menores abrigados; IV - abrigar menores mediante autorização dos Juízos de Menores; V - distribuir os menores internados pelos vários estabelecimentos, após o necessário período de observação e de acordo com o resultado dos exames a que tenham sido submetidos, a fim de ministrarlhes ensino, educação e tratamento sômato-psíquico até o seu desligamento; VI - promover a colocação dos menores desligados, de acordo com a instrução recebida e aptidões reveladas; VII - incentivar a iniciativa particular de assistência a menores, orientando-a para que se especializem os educandários existentes e os que vierem a ser criados; VIII - estudar as causas do abandono e delinquência da minoridade; IX - promover a publicação periódica do resultado de seus estudos e pesquisas, inclusive estatísticas. (Art. 2º)

Inserida no cenário de implantação do Estado Social Brasileiro sob a ótica populista de Vargas (BATISTA, 2003, p. 73), a criação do SAM trouxe uma mudança na política voltada ao “menor”, que passou a ser tratado na esfera jurídica apenas quanto ao julgamento e classificação. Segundo o autor, com o término do Estado Novo e a Carta Constitucional de 1946, iniciou o “desmonte das políticas públicas sociais implantadas no período autoritário”, contexto de “decadência do SAM” e “execração de seu caráter repressivo, embrutecedor e desumanizante”. Sendo a mudança de enfoque atravessada por ranços assistencialistas, não se superou a tônica punitiva. Basta dizer que, até 1957, continuou sendo aplicado o Boletim de Investigação e Vigilância, informando o “caráter, moralidade e perversões” dos menores. Assim, “o caráter seletivo, desumanizador e repressivo do sistema se mantém”, e “permanece o olhar lombrosiano e o darwinismo social nas instituições jurídico-penais” (p. 73-4).

Fato é que o SAM seguiu ativo, consolidando, no país, toda a infraestrutura necessária para reprimir e punir os menores. À luz dos interesses em jogo, e da história do Brasil, não é de se estranhar que abundaram denúncias de práticas ali institucionalizadas. Segundo Irma Rizzini (2011, p. 263), o diretor do SAM entre os anos de 1954 e 1956, Paulo Nogueira Filho, denunciou, na obra *Sangue, Corrupção e Vergonha*, os “desmandos que ocorriam no

órgão”, bem como relatou suas “tentativas infrutíferas de debelar a corrupção que imperava em todos os níveis hierárquicos e os maus-tratos infligidos aos menores assistidos”.

FUNDAÇÕES PARA O BEM-ESTAR DO MENOR: É POSSÍVEL O BEM-ESTAR NO BOJO MENORISTA?

Em consonância com os interesses da Ditadura cívico- militar imposta pelo Golpe de 1964, e na toada de responder à necessidade de mudança apenas na superfície, no final do mesmo ano, foi aprovada a Lei n. 4.513 (BRASIL, 1964), autorizando e dando providências à criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do SAM. Sendo entidade autônoma do ponto vista administrativo e financeiro, caberia ela o papel de “formular e implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor”, à luz de estudos, planejamentos, orientação, coordenação e fiscalização. Sem especificar o perfil dos menores, nem tampouco o que seria seu bem-estar, de pronto, são traçadas as seguintes atribuições (BRASIL, 1964, Art. 7º):

I - Realizar estudos, inquéritos e pesquisas para desempenho da missão que lhe cabe, promovendo cursos, seminários e congressos, e procedendo ao levantamento nacional do problema do menor; II - Promover a articulação das atividades de entidades públicas e privadas; III - Propiciar a formação, o treinamento e o aperfeiçoamento de pessoal técnico e auxiliar necessário a seus objetivos; IV - Opinar, quando solicitado pelo Presidente da República, pelos Ministros de Estado ou pelo Poder Legislativo, nos processos pertinentes à concessão de auxílios ou de subvenções, pelo Governo Federal, a entidades públicas ou particulares que se dediquem ao problema do menor; V - Fiscalizar o cumprimento de convênios e contratos com ele celebrados; VI - Fiscalizar o cumprimento da política de assistência ao menor, fixada por seu Conselho Nacional; VII - Mobilizar a opinião pública no sentido da indispensável participação de toda a comunidade na solução do problema do menor; VIII - Propiciar assistência técnica aos Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas, que a solicitarem.

Longe de priorizar o bem-estar do menor, como o seu nome sugere, a FUNABEM buscou expandir seus tentáculos em todo o país. Assim, desencadeou-se um processo de “sensibilização” de governos estaduais e implantação de infraestrutura capaz de garantir o funcionamento local, dando origem às Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor – FEBEMs. A FUNABEM apoiou a construção de 18 centros de recepção e triagem, 10 centros de reeducação e 30 centros de prevenção, sendo que a capacitação das FEBEMs envolveu, simultaneamente, “uma ideologia (documentos doutrinários e vocabulário técnico) e uma metodologia de atendimento” (VOGEL, 2011, p. 297). A doutrinação ficou, sobretudo, a cargo da Revista *Brasil Jovem*, aguerrida na divulgação de referências técnicas criadas pela FUNABEM a serem postas em prática nas FEBEMs, dando continuidade à velha lógica menorista, apoiada na mesma estrutura racista e punitivista.

Herdeira direta do SAM, tal instituição era composta por instalações precárias, pedagogia tecnicista, alimentação questionável, mas, essencialmente, pelo uso de castigos físicos no trato dos menores, algo abusivo por si só (PAVÃO, 2011; ROMAN, 2009). Assim, não demorou para que se avolumassem denúncias de corrupção e maus tratos (ROMAN, 2009), cenário que desencadeou a instauração, em 1975, pela Câmara Federal dos Deputados, da “CPI do Menor” (BOEIRA, 2014), cujo relatório final, intitulado *A realidade brasileira do menor*, sintetizou dados “apavorantes” colhidos no país. Com tom assistencialista e salvacionista, o relatório defende que os “menores” eram atravessados por sua condição socioeconômica precária, sendo, assim, “vítimas de disfunção social” ou de “patologias sociais” que os tornariam “párias numa sociedade cada mais vez mais excludente” (BOEIRA, 2014, p. 184), expressões que extravasam a naturalização do fenômeno.

Pode-se considerar como um dos impactos da CPI a reformulação do Código de Menores, aprovada no contexto efervescente pela reabertura política no país (BRASIL, 1979). Segundo Santos (2015, p. 57), tal atualização foi uma “tentativa de responder às críticas ao modelo repressivo em vigor, que ecoavam discussões internacionais sobre o garantismo legal e a criminologia crítica”. No entanto, como a mentalidade seguia assistencialista, as mudanças foram superficiais, mantendo a “concepção de menor objeto jurídico”. Mudança simbólica, deixa-se de falar “menores delinquentes e abandonados”, doravante definidos como “menores em situação irregular”. Tal mudança foi apenas cosmética, mantendo o velho olhar.

Além disso, tal Código sugeriu outras medidas ao invés da internação e revogou a incomunicabilidade do menor internado, que poderia ser visitado por familiares. Também tais mudanças são apenas retóricas, já que parágrafos dão poder de decisão ao juiz. Assim,

O texto abria mão da classificação da infância em abandonada e delinquente, mas disfarçava a categoria abandonado na análise das condições sociais e econômicas da família, defendendo a falta de condições materiais da família como argumento jurídico para cassação, temporária ou definitiva, do pátrio poder. Com base em tais paradigmas, o Código de 1979 ampliou em muito o poder dos magistrados, praticamente centralizando sobre os juízes o poder de acusar, defender e sentenciar os processos sob sua responsabilidade. (SANTOS, 2015, p. 58)

O modelo da FUNABEM entrou em declínio concomitantemente ao processo de abertura política do país, intensificado no início dos anos 1980. Em um contexto de lutas contra a repressão, com repercussão internacional sobre os abusos de autoridade ocorridos no país, avolumaram-se críticas sobretudo à concepção híbrida de atendimento (simultaneamente correcional-repressiva e assistencialista), aos parâmetros centralizadores e verticais de gestão, bem como à tendência em reproduzir, de forma estereotipada, os “padrões uniformes de atenção direta ao menor, representado como um feixe de carências” (VOGEL,

2011, p. 308). Tal momento abriu rachaduras na perspectiva consolidada ao longo de mais de oito décadas.

RESISTÊNCIA AO MENORISMO EM DIREÇÃO À CIDADANIA: DESAFIO LANÇADO

A virada para os anos 1980 marca um período de intensas lutas contra a Ditadura que culminaram com a reabertura política, cenário propício a disputas e utopias em torno do projeto de Brasil “redemocratizado”. Nesse contexto, cresce a articulação de movimentos sociais e populares em diversos campos, dentre eles a infância e adolescência, sobretudo se marcadas pela desigualdade. O I Seminário Latino-Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua, em 1984; e o I Encontro Nacional de Meninas de Rua, em 1986, denunciaram a realidade de crianças e adolescentes em situação de rua no país, ao passo em que anunciaram propostas de superação do antigo modelo, criticando tanto o Código de Menores como a Política Nacional de Bem-Estar do Menor e apontando um direcionamento educacional. Além disso, simbolizaram a ampla participação popular, visível no engajamento de meninos e meninas em situação de rua, e na criação de comissões que elegeram a Coordenação Nacional do Movimento Meninos e Meninas de Rua (PAVÃO, 2011; VOGEL, 2011).

Tal articulação contribuiu com a criação, em 1986, da Comissão Nacional Criança e Constituinte, instituída a partir de uma Portaria Interministerial envolvendo os Ministérios da Educação, Saúde, Previdência e Assistência Social, Justiça, Trabalho e Planejamento, a fim de elaborar os capítulos voltados à infância e adolescência que comporiam a Constituição Cidadã, em construção de forma relativamente democrática e coletiva. Também participaram setores progressistas da igreja católica, movimentos sociais e populares, organizações não governamentais, a Unicef e a iniciativa privada (PAVÃO, 2011). Como consequência, foram apresentadas à Assembleia Nacional Constituinte duas emendas (Criança e Constituinte e Criança - Prioridade Nacional), legitimadas por mais de 200 mil assinaturas. A fusão de seus textos, por fim, foi aprovada pela expressiva maioria do Congresso (435 votos a favor e apenas 8 contra), entrando na Constituição Cidadã (BRASIL, 1988), a qual estabelece:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência. (BRASIL, 1988, art. 227)

Tal composição preparou o terreno para a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (BRASIL, 1990), enterrando, do ponto de vista legal, o Código de Menores e a Política do Bem-Estar do Menor (PAVÃO, 2011). Conforme reiteram Camuri, Zamora e Nascimento (2016), a nova legislação deu materialidade ao “sólido ideário social

contra a redução da maioridade penal e a favor dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes”. Superando a doutrina da “situação irregular”, ganhou legalidade a “doutrina da proteção integral” a todas as crianças e adolescentes brasileiros, vistos agora como “pessoas em situação peculiar de desenvolvimento”, “sujeitos de direitos universais”. Assim:

No espírito do “desmonte do entulho autoritário”, a Constituição Federal estabeleceu diversos dispositivos legais para inibir as arbitrariedades do Estado sobre o cidadão. Para a proteção dos direitos da criança, a Constituição impôs a regulamentação do seu artigo 227, do qual se originou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), abrigando sob a tutela não mais apenas a criança em situação social de risco, mas toda “pessoa em fase de desenvolvimento”, até os 18 anos de idade. Em termos de mudança de cultura e de mentalidade, a criação do ECA significou a transferência da tutela da criança e do adolescente para a sociedade civil, através dos conselhos tutelares. Subsiste ainda a parcela de poder e de responsabilidade do Poder Judiciário, através da criação dos juízos da infância e da juventude e da subordinação dos conselhos tutelares a eles. (SILVA, 1997, p. 35-36)

Para Santos (2015), sendo o primeiro país latino-americano a incorporar a Doutrina da Proteção Integral, o Brasil assumiu, com o ECA, o compromisso de defender e implementar a Declaração dos Direitos da Criança, de 1959, e a Convenção dos Direitos da Criança, de 1989. A mudança de mentalidade em relação ao Código de Menores é visível:

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-lhes por Lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade. (BRASIL, 1990, Artigo 3º)

O ECA destrincha cada um dos direitos fundamentais, quais sejam: à vida, saúde, liberdade, respeito, dignidade, convivência familiar e comunitária, educação, cultura, esporte, lazer, profissionalização e proteção no trabalho. Além disso, especifica medidas tanto para proteger e garantir o atendimento aos direitos, quanto para prevenir sua violação. Certamente mais amplo e complexo, interessa neste artigo analisar como ele aborda aqueles que não mais são definidos como delinquentes, mas como adolescentes e jovens em conflito com a lei. Reforçando serem eles “penalmente inimputáveis” (Art. 104), o ECA propõe e detalha um conjunto de medidas de caráter socioeducativo, da mais branda à mais dura, a serem aplicadas caso comprovado o ato infracional (Art. 112): advertência; obrigação de reparar o dano; prestação de serviços à comunidade; liberdade assistida; inserção em regime de semiliberdade; internação em estabelecimento educacional. Na definição da medida a ser adotada em cada caso, cabe à autoridade competente considerar a “capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração”. Além disso, o parágrafo segundo

do Artigo 112 explicita pela primeira vez: “Em hipótese alguma e sob pretexto algum, será admitida a prestação de trabalho forçado”.

A medida de privação de liberdade fica restrita a casos pegos em flagrante ou a partir de “ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente” (Art. 106), após processo legal (Art. 110), sendo possível a internação antes da sentença apenas se baseada “em indícios suficientes de autoria e materialidade, demonstrada a necessidade imperiosa” (Art. 108). As situações em que é prevista a internação são descritas no Artigo 122: “tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa”; “por reiteração no cometimento de outras infrações graves” e “por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta”. A internação deve sujeitar-se “aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento”, devendo “ser reavaliada, mediante decisão fundamentada, no máximo a cada seis meses” (Art. 121). Cumprida “em entidade exclusiva para adolescentes, em local distinto daquele destinado ao abrigo, obedecida rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração” (Art. 123), é vetada a alocação no sistema prisional; em caso de ausência de vaga, o adolescente deve ser transferido para o local adequado mais próximo ou aguardar a remoção em repartição policial apropriada, isolado dos adultos, por no máximo cinco dias (Art. 185).

Pela primeira vez, são traçados direitos dos adolescentes em restrição de liberdade (Art. 124), dos quais se destacam os direitos de “ser tratado com respeito e dignidade” e de “receber escolarização e profissionalização”. Por seu turno, também versa sobre o dever do Estado de “zelar pela integridade física e mental dos internos, cabendo-lhe adotar as medidas adequadas de contenção e segurança” (Art. 125); e lista obrigações das entidades de internação (Art. 94): “oferecer atendimento personalizado, em pequenas unidades e grupos reduzidos”; “preservar a identidade e oferecer ambiente de respeito e dignidade”; “diligenciar no sentido do restabelecimento e da preservação dos vínculos familiares”; “oferecer instalações em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança”; “oferecer cuidados médicos, psicológicos, odontológicos e farmacêuticos”; “propiciar escolarização e profissionalização, atividades culturais, esportivas e de lazer e assistência religiosa aos que desejarem”; “reavaliar periodicamente cada caso, dando ciência à autoridade competente e ao próprio adolescente”; “manter programas destinados ao apoio e acompanhamento de egressos”; “providenciar documentos necessários ao exercício da cidadania”.

O ECA trouxe uma primeira base legal para a proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, abrindo espaço legal para pensar na formação e educação de tal público. No entanto, a mudança legal não representou uma real mudança de mentalidade. Para Camuri, Zamora e Nascimento (2016), a retirada do conceito “menor” do texto oficial não foi acompanhada pela superação de práticas menoristas voltadas para adolescentes negros e pobres em conflito com a lei. Longe de operar com medidas protetivas e

socioeducativas, o cotidiano das instituições de internação seguiu o *modus operandi* racista e classista, sustentado por um olhar criminalizante e medicalizante.

Não é casual a demora para regulamentar a política de atendimento socioeducativo para adolescentes em conflito com a lei. Se é certo que houve iniciativas nesta direção, como a realização de reuniões técnicas, audiências e debates, contando com diversos setores e áreas, também é notório que se passaram 16 anos da promulgação do ECA até o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) publicar a Resolução N. 119, instituindo o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (CONANDA, 2006), a qual só se tornou lei seis anos depois, com a aprovação da Lei N. 12.594 (BRASIL, 2012). Nesse sentido, promulgado o ECA no primeiro ano presidencial de Collor, em 1990, a pauta do atendimento socioeducativo ficou mal resolvida por décadas: atravessou a gestão Collor, até sua renúncia antes do impeachment; seguiu a gestão do vice empossado Itamar Franco (1992-1994) e as duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), arrastou-se por toda a primeira gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), e só foi aprovada na Resolução do Conanda, a qual seguiu sem força de lei por toda a segunda gestão de Lula (2007-2010), só sendo definitivamente aprovada na metade da primeira gestão de Dilma Rousseff, em 2012.

O Sinase é definido, no Artigo 1º, como “conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas”, visando “a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação”; “a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento”; e “a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei”. Cabe às instituições prestadoras do serviço apresentar seus Planos de Atendimento Socioeducativo, em consonância com os princípios do ECA, devendo prever “ações articuladas nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte” (Art. 8º). A equipe técnica deveria ser interdisciplinar, tendo, ao menos, profissionais das áreas de saúde, educação e assistência social (Art. 12). No Sinase, há ainda um capítulo voltado aos direitos individuais do adolescente (Cap. III).

No cumprimento de qualquer medida socioeducativa (MSE), ganha centralidade o Plano Individual de Atendimento (PIA), “instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente” (Art. 52). Elaborado pela equipe técnica, com a “participação efetiva do adolescente e de sua família” (Art. 53), o PIA deve incluir (Art. 54): “os resultados da avaliação interdisciplinar”; “os objetivos declarados pelo adolescente”; “previsão de suas atividades de integração social e/ou capacitação profissional”; “atividades de integração e apoio à família”; “formas de participação da família para efetivo cumprimento do plano individual”; e “medidas específicas de atenção à sua

saúde”. No caso das medidas de semiliberdade ou internação, ele ainda deve incluir (Art. 55): “designação do programa de atendimento mais adequado para o cumprimento da medida”; “definição de atividades internas e externas, individuais ou coletivas, das quais o adolescente poderá participar”; e “fixação de metas para o alcance de desenvolvimento de atividades externas”. A evolução do PIA compõe o relatório técnico, que verifica “a situação do adolescente após cumprimento da medida socioeducativa, tomando por base suas perspectivas educacionais, sociais, profissionais e familiares”; e a “reincidência de prática de ato infracional” (Art. 25).

Os Programas de Privação da Liberdade são pautados nos seguintes princípios (Art. 35): “legalidade, não podendo o adolescente receber tratamento mais gravoso do que o conferido ao adulto”; “excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas, favorecendo-se meios de autocomposição de conflitos”; “prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas”; “proporcionalidade em relação à ofensa cometida”; “brevidade da medida em resposta ao ato cometido”; “individualização, considerando-se a idade, capacidades e circunstâncias pessoais do adolescente”; “mínima intervenção, restrita ao necessário para a realização dos objetivos da medida”; “não discriminação do adolescente, notadamente em razão de etnia, gênero, nacionalidade, classe social, orientação religiosa, política ou sexual, ou associação ou pertencimento a qualquer minoria ou status”; e “fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo”.

Muitos desafios se fazem presentes na sua implantação. Salta aos olhos o perfil dos “incluídos” no sistema (BRASIL, 2019): em 2017, 26.109 adolescentes estavam cumprindo MSE em meio fechado nas 484 unidades do país, sobretudo por terem se envolvido com roubo (38,1%) ou tráfico (26,5%). Destes, 17.811 estavam em medida de internação (68,2%), 2.160 em regime de semiliberdade (8,3%) e 4.832 em internação provisória (18,5%). A faixa etária concentra-se entre 16 e 17 anos (56%), e a esmagadora maioria é composta por meninos cisgêneros: 96% do total, proporção que se repete no caso de internações (17.168 meninos). Em relação à raça, 40% se autodeclararam negros/pardos, 23% brancos, 0,8% amarelos e 0,2% indígenas. Ressalvado que não há tal registro em 36% dos adolescentes, desvela-se que o número de negros e pardos é quase duas vezes maior que o de brancos. Embora não apresente dados relativos à escolarização, aspecto por si só revelador, o relatório reconhece que a maior parte possui baixa escolaridade. Cruzando tal informação com os motivos da internação, é possível depreender que a maioria dos adolescentes em privação de liberdade no Brasil vive em condição de pobreza. O retrato feito por tais dados é óbvio à luz da história: a restrição e privação de liberdade de adolescentes e jovens no Brasil tem cor, gênero e classe social. Importa cruzar tais dados com outros, também de grande relevância.

Em relação a predominância de adolescentes negros, causa estranheza que apenas no ano de 2015 esta informação passa a ser solicitada aos Estados. O levantamento

publicado em 2015, equivalente a dados do ano de 2013, consta que pela primeira vez há coleta de dados sobre raça/cor. Ainda assim, cinco Estados não registraram tal informação (Amazonas, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Roraima e Sergipe). Os dados mostram que 57% de adolescentes e jovens foram considerados pardos/negros e cerca de 25% foram registrados como brancos.

Soma-se a tais dados a pesquisa de Costa e Silva (2017), por meio da qual se denuncia que adolescentes internados são medicados de forma extensiva e cumulativa, sobretudo com antipsicóticos, ansiolíticos, antidepressivos e anticonvulsivantes. Em uma das instituições, 80% dos internos faziam uso regular de antidepressivos, não raro administrado para aplacar o mal-estar advindo da própria internação. Daí os autores alertarem para o risco de psicotrópicos serem prescritos para garantir obediência e submissão – a “contenção química”, uma forma clássica de medicalização que ocorre nessas instituições.

A violência institucional contra meninos negros ultrapassa o cenário das instituições de internação, onde eles são trancafiados e dopados, para fins de controle social. Segundo Cerqueira (2020, p. 47), a principal causa da mortalidade de jovens entre 15 e 29 anos no Brasil é o homicídio, situação que novamente tem como principal vítima os jovens negros do sexo masculino, cuja chance de ser assassinado é 2,7 vezes maior. Conforme denuncia, “entre 2008 e 2018, as taxas de homicídio apresentaram um aumento de 11,5% para os negros, enquanto para os não negros houve uma diminuição de 12,9%”. Na mesma direção, Ramos (2020) mostra que há anos o Brasil bate recordes de mortes provocadas pela polícia, que alcançaram 6.357 vítimas só em 2019. Aos que sobrevivem, é visível a desigualdade no acesso aos direitos. Assim, se o ECA e o Sinase são um avanço legal, as heranças do menorismo seguem marcantes no Brasil, indicando um longo caminho pela frente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exposto, desvela-se que as políticas voltadas para adolescente e jovens em conflito com a lei no Brasil, desde a Primeira República, trazem forte ranço menorista, alicerçado na lógica medicalizante de matriz racista, bem como na repressão brutal, com vistas ao controle social de crianças e adolescentes negros e pobres. Ora, ao menos desde a década de 1980, pesquisas denunciam que são negros e pobres os que mais fracassam na escola, mais são encaminhados para serviços públicos de saúde mental e assistência social, mais são abordados pela polícia, mais são internados em instituições de MSE, e, por fim, são assassinados, não raro pela polícia (CHECA, 2021). Tão certo quanto sua presença marcante, é a tentativa insistente de negar a existência do racismo, tentando culpar os próprios jovens pela sua condição notoriamente estigmatizada. Na análise do fato, Gomes e Laborne (2018, p. 4) são precisas (no duplo sentido de certas e necessárias):

A nossa sociedade é capaz de produzir uma série de mecanismos que acobertam e garantem impunidade aos violentadores e aos agressores. E acusam os jovens negros, mesmo que eles não sejam culpados. A cor da pele, quanto mais escura, mais se torna uma marca que estigmatiza. A periferia e a favela como locais de moradia, são suficientes para que o extermínio seja decretado.

O estereótipo do suspeito número um e a imagem que amedronta a classe média é: o jovem negro da favela com alguma coisa na mão que sempre será interpretada pela polícia como arma ou droga, mesmo que seja somente um saquinho de pipoca. Como me disse um jovem negro militante: “No Brasil, a cor do medo é negra!”

Nesse sentido, mesmo que o ECA e o Sinase rompa a lógica menorista que marca nossa história, em direção a concepções vinculadas aos princípios educativos e socioeducativos, há enormes desafios para sua consolidação no chão dos serviços públicos. Nessa direção, concordamos com Cerqueira (2020) que é fundamental que os princípios e medidas previstos no ECA de fato sejam levados em consideração no processo de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas voltadas para a infância e adolescência no Brasil em todas as áreas. Sendo este campo cheios de tensões e disputas, nas quais a lógica conservadora tem saído em vantagem, concluímos pela necessidade de atenção a duas frentes de luta: contra todos os retrocessos, sobretudo no que se refere à redução da idade penal e aumento do tempo de internação; e pela concretização de todos os direitos sociais adquiridos.

REFERÊNCIAS

ALTMAN, Breno. O Brasil à beira do precipício. **El país**, [S. l.], 27 out. 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/25/opinion/1572010526_503332.html>. Acesso em: 26 out. 2021.

AMARAL, Mônica; REIS, Rute; SANTOS, Elaine Cristina Moraes; DIAS, Cristiane. **Culturas Ancestrais e Contemporâneas na Escola**: Novas estratégias didáticas para a implementação da Lei 10.639/2003. 1º Ed. São Paulo: Editora Alameda, 2018.

BANDERA, Vinicius. Práticas, Leis e Discursos modernizadores: o processo de construção do Código de Menores de 1927. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.9, n.2, p. 736-754, mai/ago. 2014.

BARBOSA, Wilson do Nascimento. A Discriminação do Negro como Fato Estruturador do Poder. **Sankofa (São Paulo)**, [S.l.], v.2, n.3, p. 71-103, 2009.

BATISTA, Vera Malaguti. **Difíceis Ganhos Fáceis** – Drogas e Juventude Pobre no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

BOEIRA, Daniel Alves. Menoridade em pauta em tempos de ditadura: a CPI de Menor (Brasil, 1975-1976). **Revista Angelus Novus**, [S. l.], n. 8, p. 179-198, 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Sessão em 31 de outubro de 1906. Projeto de lei regulando a situação da infância moralmente abandonada e delinquente. Disponível em: <http://www.ciespi.org.br/media/Base%20Legis/SESS_31_OUT_1906.pdf>. Acesso em: 26 out. 2021.

BRASIL. Decreto N. 6.994, de 19 de junho de 1908. Approva o regulamento que reorganiza a Colonia Correccional de Dous Rios. **Diário Oficial da União**, 24/6/1908. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-6994-19-junho-1908-518089-republicacao-104336-pe.html>>. Acesso em: 26 out. 2021.

BRASIL. Projeto N. 94, de 17 de julho de 1912. Providencia sobre a infância abandonada e criminosa. **Sala das sessões da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <http://www.ciespi.org.br/media/Base%20Legis/PROJ%20LEI%2094_17_JUL_1912.pdf>. Acesso em 26 out. 2021.

BRASIL. Lei N. 4242, de 6 de janeiro de 1921. Fica o Governo autorizado a organizar o serviço de assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes. Disponível em: <http://www.ciespi.org.br/media/Base%20Legis/LEI%204242_06_JAN_1921.pdf>. Acesso em: 26 out. 2021.

BRASIL. Decreto nº 16.272, de 20 de Dezembro de 1923. Approva o regulamento da assistencia e protecção aos menores abandonados e delinquentes. **Diário Oficial da União**, 21/12/1923. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16272-20-dezembro-1923-517646-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Decreto nº 5.083, de 1º de Dezembro de 1926. Institue o Código de Menores. **Diário Oficial da União**, 4/12/1926. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5083-1-dezembro-1926-503230-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Decreto Nº. 17.943, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção aos menores. **Coleção de Leis do Brasil**, 31/12/1927. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17943-a-12-outubro-1927-501820-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 26 out. 2021.

BRASIL. Decreto N. 3.799, de 5 de novembro de 1941. Transforma o Instituto Sete de setembro em serviço de assistência a menores e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil**, 31/12/1941. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/norma/528886>>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Decreto N. 6.865, de 11 de setembro de 1944. Redefine a competência de serviço de assistência a menores, cria e transforma funções gratificadas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 13/9/1944. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6865-11-setembro-1944-386457-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. Lei N. 4.513, de 1 de dezembro de 1964. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporado ao patrimônio. **Casa Civil**. Subchefia para assuntos jurídicos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4513impressao.htm>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Lei nº. 6.697, de 10 de outubro de 1979. Consolida o novo código de menores. **Diário Oficial da União**, 11/10/1979. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6697-10-outubro-1979-365840-norma-pl.html>>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Senado**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 out. 2021.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. **Senado**. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução Nacional nº 119, de 11 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2006. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104396>>. Acesso em 20 out. 2021.

BRASIL. Lei Nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). **Casa Civil**. Subchefia para assuntos jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm>. Acesso em 20 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Levantamento anual SINASE 2017. **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos**. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/LevantamentoAnualdo-SINASE2017.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

CAMURI, Ana Cláudia; ZAMORA, Maria Helena; NASCIMENTO, Aline. Violações de Direitos Humanos no Sistema Socioeducativo: melhorar a internação ou propor outra lógica? In: LEMOS, Flavia Cristina Silveira. (Org.). **Práticas de judicialização e medicalização dos corpos, no contemporâneo**. Curitiba: Editora CRV, 2016, p. 239-256.

CARRERA, Gilca Oliveira. **Por detrás das muralhas**: práticas educativas da medida de internação. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005. Orientadora: Profa. Dra. Joseania Miranda Freitas.

CERQUEIRA, Daniel. **Atlas da violência 2020**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)/Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), 2020.

CHECA, Meire Pereira. **A psicologia diante de demandas escolares nos Centros de Referência de Assistência Social em Salvador - BA**: apontamentos ético-políticos. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021. Orientadora: Profa. Dra. Lygia de Sousa Viégas.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Relatório da Infância e Juventude - Resolução nº 67/2011: Um olhar mais atento às unidades de internação e semiliberdade para adolescentes. **Conselho Nacional do Ministério Público**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Relat%C3%B3rio_Interna%C3%A7%C3%A3o.PDF>. Acesso em 20 out. 2021.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **Por uma pedagogia da presença**. Brasília: Ministério da Ação Social - Centro Brasileiro para Infância e Adolescência, 1991.

COSTA, Nilson do Rosário; SILVA, Paulo Roberto Fagundes. A atenção em saúde mental aos adolescentes em conflito com a lei no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 5, p. 1467-1478, mai. 2017.

FÓRUM SOBRE MEDICALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E DA SOCIEDADE. Manifesto Desmedicalizante e Interseccional: “existirmos, a que será que se destina?”. In: V SEMINÁRIO INTERNACIONAL A EDUCAÇÃO MEDICALIZADA. **Anais...**, Salvador: UFBA, 2019. p. 12-20.

GOMES, Nilma Lino; LABORNE, Ana Amélia de Paula. Pedagogia da crueldade: racismo e extermínio da juventude negra. **Educ. rev.**, Belo Horizonte, v. 34, e197406, 2018.

HIGALGO, Rodrigo. 76% dos brasileiros são a favor da redução da maioria penal. **Jornal da band, [S.l.]**, 22 set. 2021. Disponível em: <<https://www.band.uol.com.br/noticias/jornal-da-band/ultimas/brasileiros-sao-a-favor-de-reducao-da-maioridade-penal-16450406>>. Acesso em: 30 de out. 2021.

OLIVEIRA, Henrique Silva de. **“Os gatunos agem à vontade”**: polícia, ciência e identificação criminal em Salvador (1911-1922). Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020. Orientadora: Profa. Dra. Wlamyra Albuquerque.

- PATTO, Maria Helena Souza. Estado, ciência e política na Primeira República: a desqualificação dos pobres. **Estud. av.**, São Paulo, v. 13, n. 35, p. 167-198, Abr. 1999.
- PATTO, Maria Helena Souza. “Escolas cheias, cadeias vazias”: nota sobre as raízes ideológicas do pensamento educacional brasileiro. **Estud. av.**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 243-266, Dez. 2007.
- PAVÃO, Eduardo Nunes Alvares. Balanço histórico e historiográfico da assistência à infância “desvalida” no Brasil. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH. **Anais...** São Paulo: PUC-MG, 2011. p. 1-18.
- RAMOS, Silvia (coord.). **A cor da violência policial**: a bala não erra o alvo. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Rede de Observatórios da Segurança/CESeC, dezembro de 2020.
- RIZZINI, Irene. Crianças e menores: do Pátrio Poder ao Pátrio Dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. (Org.). **A arte de governar crianças** – A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 97-149.
- RIZZINI, Irma. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. (Org.). **A arte de governar crianças** – A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 225-286.
- RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil** – Percursos históricos e desafios do presente. Rio de Janeiro: Editora Puc-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.
- ROMAN, Marcelo Domingues. **Psicologia e adolescência encarcerada**: a dimensão educativa de uma atuação em meio à barbárie. São Paulo: Unifesp, 2009.
- SANTOS, Erica Piedade da Silva. (Des)construindo a minoridade: uma análise crítica sobre o papel da psicologia na produção da categoria “menor”. In: GONÇALVES, Hebe Signorini; BRANDÃO, Eduardo Ponte. **Psicologia Jurídica no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro. Editora Nau, 2015, p. 43-72.
- SILVA, Cacio Romualdo Conceição. **A queixa escolar na educação infantil**: uma incursão em uma sala de aula de uma escola popular na cidade de Salvador. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. Orientadora: Lygia de Sousa Viégas.
- SILVA, Roberto da. **Os filhos do Governo** – A formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas. São Paulo: Ática, 1997.
- SILVA, Roberto da (Org.). **Didática no cárcere II**: entender a natureza para entender o ser humano e seu mundo. São Paulo: Giostri Editora, 2018.
- VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à Infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. (Org.). **A arte de governar crianças** – A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 287-321.